

1986-09-08

SKALL SVERIGE GE BISTÅND TILL STADSBYGDSUTVECKLING?

1

Inledning

Stöd till landsbygdsutveckling har sedan lång tid varit ett ledmotiv i det svenska biståndets teori och också i hög grad i dess praktik. Detsamma gäller många andra biståndsgivare. På senare tid har emellertid ensidigheten i denna inriktning kommit att i någon mån ifrågasättas. En anledning härtill har varit FNs International Year of Shelter for the Homeless - IYSH. Bostadsnöden är i stor utsträckning ett stadsproblem och städerna kan därför knappast förbises i ett sådant sammanhang. Världsbanken har under en tioårsperiod bedrivit ett biståndsprogram för stadsbygdsutveckling. I samband med utvärderingen av detta program i december 1985 har Världsbanken sökt stimulera också andra givare att engagera sig på detta område.

Inom SIDA har generaldirektören uppdragit åt planeringssekretariatet att i samråd med andra enheter inom verket söka analysera hithörande frågor i avsikt att utröna om en modifierad policy kunde te sig motiverad. För att fullgöra detta uppdrag har en informell arbetsgrupp med representanter för planeringssekretariatet (utrednings- och utvärderingsgrupperna samt kvinnoenheten - Bengt Svensson, Lillemor Andersson-Brolin, Kajsa Pehrsson), undervisningsbyrån (sektionen för förvaltningsbistånd - Hallgerd Dyrssen), infrastrukturbyrån (vattensektionen - Rolf Winberg) samt hälsobyrån - Bertil Egerö - arbetat med hithörande frågor. Bengt Svensson har varit sammankallande och sekreterare. Gruppens övervägande och förslag framlägges härmed.

Det bör betonas att denna promemoria baseras på för SIDA lättillgängligt material och inte på egen forskning eller någon systematisk litteratursökning. I det följande kommer emellertid att föreslås vissa forskningsinsatser, vilket innebär att större resurser än de arbetsgruppen har kunnat internt mobilisera i så fall bör ställas till förfogande.

Rapporten är disponerad enligt följande:

- 1 Inledning

- 2 Sammanfattning

- 2.1 Sammanfattning.
- 2.2 Slutsatser
- 2.3 Förslag

- 3 Beskrivning och analys

- 3.1 Stadsbygdsbiståndet i den svenska biståndspolitiken
- 3.2 Definitionsfrågor
- 3.3 Urbaniseringens omfattning och struktur
- 3.4 Migrationen landsbygd-stadsbygd. Varför och vem?
- 3.5 Målgruppsanalys
- 3.6 Urbaniseringen och de svenska biståndsmålen
- 3.7 Bistånd till stadsbygdsutveckling. Volym och erfarenheter

- 4 Referenser

Del 2 kan läsas oberoende av rapportens övriga avsnitt. I delen hänvisas till motsvarande avsnitt i del 3 av rapporten.

- 2 Sammanfattning
- 2.1 Sammanfattning
- 2.1.1 Inledning

Denna rapport har en av sina utgångspunkter i de svenska förberedelserna för agerandet inom ramen för FNs International Year of Shelter for the Homeless - IYSH. Världsbanken har under en tioårsperiod bedrivit ett biståndsprogram för stadsbyggsutveckling. I samband med utvärderingen av detta program vid en konferens i december 1985 har Världsbanken sökt stimulera också andra givare att engagera sig på detta område.

Inom SIDA har en informell arbetsgrupp analyserat hithörande frågor. Dess överväganden och förslag baseras på för SIDA lättillgängligt material och inte på egen forskning eller systematisk litteratursökning.

- 2.1.2 Stadsbyggsbiståndet i den svenska biståndspolitiken (ss 16-18)

I avsnittet om "Bistånd till stadsbyggsutveckling. Volym och erfarenheter" visas att ett visst sådant bistånd förekommer i det svenska utvecklingsarbetet. Den svenska biståndspolitiken såsom den fastlagts av statsmakterna har emellertid kännetecknats av ett avståndstagande från denna typ av bistånd till förmån för en satsning på landsbyggsutveckling. Den inom SIDA gjorda rapporten "Afrikas kris och biståndets roll" (1986) riktar emellertid uppmärksamheten på urbaniseringsproblemen i Afrika och anser att SIDA bör överväga sådana frågor inom ramen för FNs år för de bostadslösa. Också SIDA:s handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd (1985) uppmärksammar kvinnornas situation i stadsslummen. I SIDA:s anslagsframställning 1987/88 berörs urbaniseringsfrågorna. Styrelsen drar slutsatsen att det "snabbt ökande antalet fattiga i u-ländernas städer kan komma att kräva en viss omorientering av biståndspolitiken".

Den samlade motivbilden för en tonvikt på landsbyggsutveckling består bl a av följande delar:

- Största delen av u-ländernas befolkning finns på landsbygden, liksom majoriteten av de fattiga.
- Såväl u-ländernas biståndspolitik liksom givarnas inriktning kännetecknas av en "urban bias".
- Livsmedelsförsörjningen måste i många fall ges högsta prioritet. Städerna är i stor utsträckning tärande i utvecklingsprocessen.
- Landsbygden skall göras ekonomiskt och socialt attraktiv. Städerna får inte bli lockande för migration. Även miljöskäl talar för en sådan inriktning.
- Sysselsättningen i städerna ökar långsammare än befolkningstillväxten. Den improduktiva, försörjningsberoende sektorn ökar. Samtidigt finns i många u-länder både mark och andra resurser för sysselsättning och produktion på landsbygden.

Landsbygdsutveckling som sådan återfinns inte bland de svenska biståndspolitiska målen. Den ses snarare som det effektivaste medlet för att uppnå dessa mål och särskilt då tillväxt- och utjämningsmålen. En diskussion om utvecklingsbiståndets fördelning mellan stads- och landsbygd kan därför föras inom ramen för de svenska biståndspolitiska målen.

2.1.3 Definitionsfrågor (ss 18-21)

Någon gemensam internationellt gångbar definition av "stadsbygd", "stad", "tätort" etc har inte återfunnits i det använda materialet. Begreppet "stadsbygd" är inte entydigt. Det bör i de konkreta fallen ges olika innebörd, som varierar med sociala, ekonomiska och politiska förhållanden och med städernas tillkomsthistoria. Den statistik som används i den internationella diskussionen synes vara baserad på den befintliga administrativa indelningen i länderna.

2.1.4 Urbaniseringens omfattning och struktur (ss 21-29)

Stadsborna håller på att bli en majoritet av världens befolkning. Största delen av stadsbefolkningen i världen återfinns redan nu i u-länderna. Vid kommande sekelskifte förväntas Afrikas stadsbefolkning att uppgå till 40 % av kontinentens totalbefolkning. En växande andel av stadsbefolkningen i u-länderna kommer att bo i de största städerna. Nästan 30 % av stadsbefolkningen i u-länderna beräknas år 2025 bo i städer med mer än fyra miljoner invånare, vilket i absoluta tal är dubbelt så många människor som beräknas bo i sådana städer i i-länderna. Även landsbygdsbefolkningen i u-länderna kommer att fortsätta att öka ända in på nästa sekel. Det finns vidare exempel på den vanligen starka koncentrationen av ekonomisk verksamhet till den största staden i många u-länder. Tillväxten av stadsbygden beror i många fall på ett födelseöverskott, som ofta är något högre än på landsbygden samt på nettoinflyttning. Därtill kan administrativa omklassificeringar förekomma. Migrationen från landsbygden går i många u-länder i första hand till mindre städer. Den interurbana migrationen sker i huvudsak från mindre städer till de största städerna och särskilt till huvudstaden. Med en planeringshorisont på några decennier förefaller denna utveckling i riktning mot snabb stadstillväxt inte möjlig att vända i så stor utsträckning att utfallet av prognoserna skulle kunna väsentligt påverkas. Slutsatsen är därför att under den angivna tidsperioden befolkningen i stadsbygden kommer att öka påtagligt. U-länderna och biståndsgivare måste planera sina åtgärder utifrån detta faktiska läge.

2.1.5 Migrationen landsbygd - stadsbygd. Varför och vem ? (ss 29-23)

Strömmen av människor till städerna påverkas direkt av sådana faktorer som torka, jordlöshet och därmed utslagning. Militära konflikter, inte minst mellan oppositionsgrupper och regimen, kan ge tillfälliga påtagliga flyttströmmar. Till mer långsamt verkande faktorer hör jordbrukets stagnation p g a bristande investeringar, bristen på konsumtionsvaror, utbildning och arbetstillfällen utanför jordbrukssektorn, och - mer indirekt - det internationella beroendet och kapitalets rörelser. Bland de individrelaterade faktorerna kan nämnas förväntan om högre levnadsnivå i form av lönearbete och möj-

ligheterna att kombinera flera inkomstkällor. De som migrerar till städerna är i stor utsträckning unga och utbildade. Det förekommer att äldre människor flyttar tillbaka till sin ursprungliga hembygd. I Afrika dominerar i allmänhet männen bland migranterna medan kvinnornas andel tenderar att öka, särskilt där kvinnorna är familjeförsörjare och dessutom inte enbart arbetar i jordbruket. I Latinamerika är det fler kvinnor än män som flyttar in till städerna vilket förklaras av tillgången på arbete inom tjänstesektorn och framför allt i hushållen.

2.1.6 Målgruppsanalys (ss 33-36)

Statistik avseende t ex hälsosituation och utbildning tyder på en högre levnadsnivå i städer och tätorter än på landsbygden. Sådana siffror har ofta åberopats som ett skäl till ökad satsning på landsbygdsutveckling. De åberopade siffrorna är emellertid genomsnitt och medelvärden, som vid en närmare granskning visar sig dölja variationer som ofta är större i städer och tätorter än på landsbygden. Den visserligen otillräckliga informationen tyder på att levnadsvillkoren för de fattiga ofta är sämre i städerna än på landsbygden. I hög grad gäller detta kvinnorna och barnen.

Två målgrupper kan urskiljas i diskussionen om stadsbygdsbistånd. Den ena utgörs av stadsbygdsbefolkningen själv, särskilt de fattiga. Den andra "målgruppen" utgörs av det mer obestämda "nationell ekonomisk utveckling". Förutsatt att bättre kommersiellt och administrativt fungerande städer också innebär en stimulans till produktionsutvecklingen på landsbygd och i stad, blir målgruppen de som upprätthåller dessa verksamheter och deras möjligheter till framsteg. De är ofta en relativt sett privilegierad del av stadssamhället, vars försteg framför de verkligt fattiga i staden, i varje fall kortsiktigt, kan komma att öka med stadsbygdsinriktat bistånd.

2.1.7 Urbaniseringen och de svenska biståndsmålen (ss 36-46)

2.1.7.1 Resurstillväxt

Tillgänglig statistik är i allmänhet uppdelad på ekonomiska sektorer och innehåller inte uppgifter om verksamhetens fördelning på stadsbygd och landsbygd. Kritik har vidare riktats mot de aggregerade mått såsom bruttonationalprodukten - BNP, som används för att beskriva totala ekonomiska storheter. BNP-siffror säger exempelvis inte något om den registrerade produktionens önskvärdhet i förhållande till utvecklingsmålen. Svårigheten att få grepp om icke marknadsförd produktion från självhushållen är uppenbar även om aktningvärda försök gjorts att lösa sådana problem. Den offentliga sektorns produktion säljes ofta inte på någon marknad och kan därför inte mätas på samma sätt som annan produktion. Andra mer lämpliga aggregerade mått finns emellertid inte och BNP-begreppet har ett värde för den här aktuella diskussionen. Urban produktion av varor och tjänster ökar ofta med växande BNP. Även andelen stadsbygdsbefolkning ökar vanligen med högre BNP. Uppgifterna antyder ett samband mellan ekonomisk tillväxt och urbaniseringsgrad. Snabbt växande ekonomier har befolkningsmässigt urbaniserats i högre takt än långsamt växande ekonomier.

De mindre och medelstora städerna spelar en relativt obetydlig ekonomisk roll i jämförelse med de större städerna. Man har i många u-länder observerat detta förhållande och sökt vidta åtgärder för att åstadkomma en mer balanserad utveckling, ett mål som dock sällan uppnåtts. Det koloniala arvet med en av kolonialmakten uppbyggd struktur för export, administration och kontroll utan nära ekonomiska samband med den "traditionella" ekonomin har här spelat en viktig roll och dessa strukturella förhållanden har i många fall t o m förstärkts efter självständigheten. Utebliven stimulans för livsmedelsproduktion (ensidig satsning på exportgrödor, in-adekvata ägandeförhållanden etc) liksom bristande produktionsincitament (för producenten ogynnsam prisstruktur, otillräckliga transportmöjligheter etc) är sammantaget ytterligare förklaringar.

Transport och kommunikationsnätets struktur har missgynnat de små och medelstora städerna. Centraliseringen av administrativa och finansiella funktioner är andra orsaker till storstädernas dominans. En slutsats som kan dras av det tillgängliga materialet är där expansion av medelstora och små städer skett, detta snarast har berott på tillväxt av där befintliga företag än på utlokalisering av företag från storstäderna. En annan företeelse som observerats är ett kortslutningsfenomen i den ekonomiska cirkulationen. Jordbrukets ekonomiska förbindelser med stadsnäringarna sker i stor utsträckning direkt med den största staden och utesluter ofta de mindre och medelstora städerna.

2.1.7.2 Utjämning

Den forskning som skett om urbanisering och utveckling har i hög grad koncentrerats till tillväxtfrågorna. Tillgängligt material medger dock vissa synpunkter på utjämningsproblemen.

Sedan 1950-talet och framför allt under 1970-talet diskuteras sambandet mellan ekonomisk tillväxt och utjämning. Något entydigt samband mellan produktionstillväxt och inkomstutjämning har emellertid inte kunnat empiriskt beläggas. Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för att den absoluta fattigdomen skall kunna minskas och efter hand utplånas medan låg, obefintlig eller negativ tillväxt haft motsatta verkningar. De fall där ekonomisk tillväxt kunnat förenas med inkomstutjämning rör länder som kännetecknats av en initialt förhållandevis jämn resursfördelning. Det har också varit möjligt att konstatera fall där ekonomisk tillväxt skett, samtidigt som periodvis antalet absolut fattiga ökat. Sådana frågor måste därför uppmärksammas och målet för utvecklingsarbetet måste, också i urbaniserings-sammanhang, vara att öka de fattigas ekonomiska, politiska och sociala resurser. Målgruppsanalysen har visat att fattigdomen är djup och utbredd också i urbana miljöer. Kvinnor och barn är även där särskilt utsatta. Den snabba urbaniseringen medför en påtaglig risk rör att antalet absolut fattiga i sådana områden kommer att öka. För att förbättra beslutsunderlaget i sådana frågor krävs ytterligare forsknings- och utredningsverksamhet med sikte på det enskilda landet och den aktuella miljön.

2.1.7.3 Oberoende

Oberoendemålet har behandlats sparsamt i svensk biståndsdebatt. Kritik av detta förhållande har också framförts. De samband som kan sökas mellan urbanisering och oberoende har sannolikt att göra med sambandet oberoende-ekonomisk tillväxt och minskat importberoende av varor och tjänster (kunskaper).

2.1.7.4 Demokrati

Demokratimålet har på senare år kommit att spela en viktig roll i den svenska och internationella utvecklingsdebatten. I det material som funnits tillgängligt för arbetsgruppen, har sådana frågor inte direkt behandlats annat än i den meningen att vikten av förmåga till lokalt beslutsfattande framhållits. Vissa statsvetare hävdar att det finns ett positivt samband mellan ekonomisk tillväxt och demokratisk utveckling. För ett sådant konstaterande talar också att andelen utbildade är högre i städerna än på landsbygden och att andelen utbildade bland dem som invandrar till städerna är hög. Det förefaller vara en rimlig hypotes att förmågan till deltagande i beslutsprocesser ökar med utbildningen. På nuvarande kunskapsnivå är det emellertid nödvändigt att vara försiktig med slutsatserna. Den europeiska strävan till demokratiska rättigheter - vilken ofta åberopas - har gått parallellt med - och genom - framväxten av en organiserad arbetarklass i industri- och stadsmiljö. I många utvecklingsländer har de politiska processerna emellertid framför allt präglats av brytningen mellan ett koloniserat samhälles traditioner och en kolonialmaktstatsrättsliga ideologier. Självständighetsutvecklingen har följaktligen litet gemensamt med de europeiska historiska erfarenheterna. Frågan om urbaniseringens roll för demokratiutvecklingen kan bara besvaras utifrån konkreta studier i enskilda utvecklingsländer.

2.1.7.5 Sammanfattande synpunkter

Den internationella diskussionen och forskningen har i hög grad handlat om sambandet mellan urbanisering och tillväxt medan andra förhållanden, som täcks av övriga svenska biståndsmål, behandlats i mindre utsträckning. Detta får givetvis inte tolkas så att tillväxtmålet i det enskilda fallet alltid är viktigast. Även andra mål kan vara lika eller mer väsentliga. Vad beträffar utjämningsmålet är det således intressant att skilja på två olika infallsvinklar. En satsning på urbanisering kan analyseras och motiveras med utgångspunkt i det positiva sambandet urbanisering - tillväxt. Ytterligare en utgångspunkt kan vara behovet av en direkt satsning på utjämningsmålet, d v s med verksamheter direkt inriktade på de fattigarens behov.

Med nuvarande kunskapsläge är det lättast att motivera urbaniseringens plats i utvecklingsprocessen med utgångspunkt i tillväxtmålet. Det är emellertid av vikt att särskilt i de enskilda fallen undersöka de övriga biståndsmålen relevans och betydelse. Det finns inte några skäl förmoda att i de fall SIDA:s erfarenheter av stöd till landsbygdsutveckling påvisat svårigheter att uppnå exempelvis demokrati- och utjämningsrelaterade mål, dessa svårigheter a priori skulle vara mindre inom de urbana sektorerna.

2.1.8 Bistånd till stadsbygdsutveckling. Volym och erfarenheter (ss 46-59)

Om med bistånd till stadsbygdsutveckling avses sådant utvecklingsarbete som har just utvecklingen av stadsbygden som huvudmål, uppgår den totala internationella åtagandevolymer till endast omkring 2 % av den totala volymen. Utanför denna definition faller då projekt som visserligen är lokaliserade till stadsbygd, men där huvudmålet är ett annat än det nyss angivna. Biståndet till stadsbygdsutveckling är till största delen multilateralt med Världsbanken som dominerande aktör. Bland bilaterala givare har främst USA visat intresse för området. USAs samarbete sker emellertid i stor utsträckning i former som inte är utvecklingsbistånd enligt OECD/DACs definition. Vad beträffar det svenska utvecklingsbiståndet förekommer ett visst bistånd på området inom vattenförsörjning, förvaltning, telekommunikationer, transport och energi. Ett förhållandevis stort bistånd har dessutom skett via enskilda organisationer. Detta synes dock i stor utsträckning röra sig om projekt lokaliserade till stadsbygd och ej ha de inledningsvis beskrivna målen.

I oktober 1985 hölls en konferens i Världsbankens regi om bistånd till stadsbygdsutveckling. Problemen med återvinning av kostnader samtidigt som man eftersträvar att nå de fattigaste diskuterades. Vidare behandlades vikten av satsning på infrastrukturella projekt och på institutionsuppbyggnad i vid mening i stället för insatser av typ "site and service".

2.2 Slutsatser

2.2.1 Det material som arbetsgruppen gått igenom omfattar flera olika definitioner på urbanisering, städer och stadsbygd. Oavsett vilka definitioner man använder kan man dock dra slutsatsen att det pågår en omfattande urbanisering i u-länderna. Den väsentligaste förklaringen är totalt födelseöverskottet hos stadsbygdsbefolkningen. Denna ökning förklaras i sin tur bl a av att det är främst de yngre som lämnar landsbygden för stadsbygden. Invånarna i stadsbygdsområdena består därför av förhållandevis fler unga i de fertila åldrarna än vad som är fallet på landsbygden.

Det är vidare framför allt de relativt sett välutbildade som migrerar till städerna. Landsbygden dräneras därför ofta på förhållandevis högproduktiv arbetskraft. I urbaniseringsdebatten framförs ibland påståenden om att migrationen till städerna i stor utsträckning beror på bristande information. Möjligheterna att förbättra livsvillkoren skulle ofta över-skattas, vilket dock tillbakavisats i många sociologiska studier. Majoriteten av människorna på u-ländernas landsbygd har god information om och kunskap om livet i staden, antingen genom egna besök där, exempelvis på marknaden, eller via släktingar som tidigare flyttat dit.

De främsta motiven till att landsbygdsbor flyttar till staden - permanent eller tillfälligt - är i allmänhet ekonomiska, och flyttningen är ett medvetet försök att förbättra levnadsvillkoren. Människor vet att det finns flera möjligheter till utkomst i staden än på landsbygden, och att det gäller att få del av dessa möjligheter, även om detta har ett högt pris.

Slutsatsen blir därför att den snabba urbaniseringen är oundviklig på några decenniers sikt. Detta måste vara en utgångspunkt för såväl u-länderna som givarländerna när det gäller att utforma och förverkliga utvecklingsplaneringen och utvecklingssamarbetet.

Ofta hävdas att både u-landsregeringar och biståndsgivare i redan alltför stor utsträckning har tagit hänsyn till urbaniseringen. En alltför stor del av u-ländernas egna resurser liksom också av utvecklingsbiståndet skulle ha gått till stadsbygdsutveckling till förfång för landsbygdsutvecklingen. En "urban bias" skulle ha kännetecknat utvecklingspolitiken. Tillgängliga data bestyrker emellertid inte denna uppfattning. Det finns däremot skäl att tala om "partial large urban bias" - en eller ett par stora städer har förblivit gynnade på de mindre och medelstora städernas bekostnad. Samtidigt är det ofta större skillnader i levnadsvillkor i storstäderna än på landsbygden och i de mindre och medelstora städerna. De sociala förhållandena är på många håll sämre i storstädernas slum- och squatterområden än på landsbygden. Liksom på landsbygden tillhör kvinnor och barn de utsatta grupperna. En välbeställd grupp, förhållandevis liten, i den största staden har vunnit på den förda politiken och har intresse av att den fortsätter. Mot denna bakgrund kan således fattigdomskriteriet inte a priori åberopas för att avskryva stadsbygdsinvånare som en målgrupp för utvecklingsansträngningen.

De uppgifter som föreligger avseende stadsbygdsbiståndets fördelning på landsbygd och stadsbygd är ofullständiga och svårtolkade. Även med väl tilltagna felmarginaler är det dock rimligt att påstå att endast en obetydlig del av det samlade biståndet gått till verksamheter med stadsbygdsutveckling som mål. Uppgifter saknas om biståndsprogrammets och -projektets fördelning på stads- och landsbygd. Det finns emellertid inte några statistiska uppgifter som tyder på en "urban bias" från de flesta biståndsgivarnas sida. Av de kommentarer som fölls från givarhåll vid världsbankskonferensen 1985 om stadsbygdsbistånd framgick också, att någon sådan "bias" inte fanns eller erkändes - möjligen med visst undantag för USA och då när det gäller aktiviteter som ej betraktades som bistånd. Med nuvarande, låt vara otillräckliga kunskaper, ter sig således påståendet om givarnas "urban bias" obestyrkt. Motsatsen, d v s en "rural bias" synes mer giltig.

Även om urbaniseringstakten endast marginellt kan påverkas med tillgängliga styrmedel, finns goda skäl att ställa frågan om denna utveckling är samhällsekonomisk och socialt önskvärd eller ej. Om urbaniseringen i varje fall i nuvarande snabba takt skulle vara ekonomiskt och socialt olycklig för u-länderna, finns givetvis alla skäl att redan nu kraftfullt bekämpa densamma. Sådana synpunkter är legio. Så t ex har ett motiv för många givares prioritering av landsbygdsutveckling varit att söka hålla människor kvar på landsbygden.

Ytterligare ett motiv har varit synsättet att u-länderna bör utnyttja sina komparativa fördelar på jordbruksområdet dels genom att söka uppnå självförsörjning på livsmedelsgrödor, dels att genom export av jordbruksprodukter och andra råvaror aktivt delta i det internationella handelsutbytet. Det kan

finnas skäl att något uppehålla sig vid bärigheten i denna argumentation. Det är då viktigt att konstatera att med korta avbrott har priserna på råvaror med undantag av olja sjunkit sedan 1977. I förhållande till industrivaror och tjänster nådde de sin historiskt hittills lägsta nivå 1986. Världens totala jordbruksproduktion steg med en tredjedel mellan 1972 och 1985, då produktionen nådde en "all time high". Några iakttagare anser det sannolikt att en ännu större ökning kommer att ske inom den närmaste framtiden. Råvaruekonomierna har "kopplats ifrån" de industriella ekonomierna. I i-länder, med undantag för Sovjetunionen har, allmänt sett, råvaruekonomin marginaliserats. En förklaring är ett effektivare utnyttjande av råvaror i den industriella produktionen. Många nya produkter kräver per enhet mindre råvaror än tidigare dominerande produkter. Råvarornas andel av priset på industriprodukter faller.

Den snabbt växande livsmedelsproduktionen i världen sammanhänger bl a med den omfattande subventioneringen av i-världens jordbruk. Den snabbaste ökningen har emellertid skett i u-länder både relativt och absolut såsom i Indien, Kina och bland Sydöstasiens risproducerande länder. En del av denna ökning kan förklaras genom den tekniska utveckling som bl a dels höjt produktionen på tidigare lågavkastande jordar, dels radikalt reducerat lagringsförlusterna. Exportörernas antal ökar. Sydkorea, Thailand och Indonesien nämns som nya exportörer inom det närmaste decenniet. Exportmarknaderna har radikalt minskat. De utgörs nu i huvudsak av Afrika söder om Sahara, Sovjetunionen och Japan. Befintlig och prognosticerad livsmedelsproduktion kan emellertid i princip täcka dessa behov. Något utrymme för ytterligare exportörer finns inte. Kampen om spannmålsförsörjningen av t ex Sovjetunionen mellan överskottsländer som USA, EG, Argentina, Australien, Nya Zeeland och förmodligen så småningom Indien är så skarp att den kraftigt bidrar till en fortsatt sänkning av världsmarknadspriserna på livsmedel.

Denna beskrivning innebär givetvis inte att allt är gott och väl. Även om uppmuntrande tecken kan skönjas på en ändring av läget i Afrika söder om Sahara, återstår mycket att göra innan regionen kan bli självförsörjande på livsmedel. Det är sålunda viktigt att konstatera det stora behovet att arbeta i riktning mot självförsörjning på livsmedel i de flesta länder i Afrika söder om Sahara. Samtidigt är det lika viktigt att framhålla att den långsiktiga försämringen av bytesförhållandet mellan, å ena sidan, råvaror inklusive livsmedel och exklusive olja och, å den andra, industriprodukter och tjänster sannolikt kommer att fortsätta inom rimlig planeringshorisont. Möjligheterna att åstadkomma valutaintjänande genom livsmedelsexport är därför begränsade eller obefintliga.

Resurstillväxten är ett av de svenska biståndspolitiska målen, vilket betydelse särskilt understrukits inom SIDA i Afrikagruppens rapport (Afrikagruppen 1986). Det generella sambandet mellan urbaniseringsgrad och ekonomisk tillväxt måste anses klarlagt ehuru åtskillig forskning i de konkreta fallen återstår för att klarlägga dess karaktär. I-ländernas historia bekräftar att resultaten inte är entydiga. Den snabba tillväxten av storstäderna i t ex England hade egentligen inte någon motsvarighet i Sverige. I Sverige utgjorde

1870 städernas folkmängd ca 13 % av den totala befolkningen. 1913 var siffran mellan 26 och 27 %. Används det svenska tätortsbegreppet, torde städer och andra tätorter ha representerat omkring 40 % av totalbefolkningen 1913. Motsvarande siffror för 1890 har beräknats till ca 25 %. 1913 hade emellertid Sverige endast sju städer med mer än 30 000 invånare. Den svenska industrialiseringen var inledningsvis närmast en landsbygds- eller i varje fall småortsföreteelse (bruksorter, sågverksorter).

Det material som stått arbetsgruppen till buds leder således till slutsatsen att urbaniseringen har ett nära samband med den ekonomiska tillväxten. Utvecklingsansträngningarna i detta perspektiv bör ha som huvudmål att stödja en socialt acceptabel stadsbygdsutveckling som främjar regionalekonomisk utveckling och därmed också landsbygdens utveckling.

Även om urbaniseringsprocessen i u-länderna har vissa gemensamma egenskaper är dock skillnaderna mellan olika länder och regioner så pass stora att konkreta åtgärder måste övervägas med utgångspunkt i land- och regionspecifika analyser med beaktande av sambandet mellan stadsbygd och landsbygd.

Det gäller sålunda att inledningsvis undvika svepande påståenden av typen att ett lands stadsbygd är "balanserad" eller "primate-city dominated". Den relevanta frågan är om och i så fall i vilken utsträckning den urbana strukturen är ägnad att främja landets utvecklingsmål.

Kostnader och vinster av olika tänkbara handlingslinjer måste övervägas. Världen är full av exempel på nedlagda företag, företag med lågt kapacitetsutnyttjande som ett resultat av ogenomtänkta regionalpolitiska satsningar. Erfarenheter synes visa att en satsning på befintlig ekonomisk verksamhet i de mindre orterna kan vara mer framgångsrik än en omlokalisering av framgångsrika företag från de större städerna.

I de fall där den urbana strukturen är obalanserad i förhållande till de mål som uppställts för utvecklingsplaneringen är orsakerna ofta att söka i den förda makroekonomiska politiken. Analysen är här ofta densamma som brukar göras av kritiker som hävdar att förståelsen för landsbygdens behov är bristfällig. Det handlar om övervärderade valutakurser, som inom ramen för en importsutbytesstrategi har gynnat uppkomsten av ekonomiska enklaver lokaliserade till den största staden, snedvriden prisstruktur på jordbruksprodukter och ojämna jordfördelning, som hindrat produktionen inom jordbruket och också försvårat framväxten av mindre urbana centra, som skulle kunna samspela med jordbruket. Som framgått av det föregående förstärkes obalanserna av en koncentration av politisk, administrativ och ekonomisk makt till huvudstaden. Det gäller alltså i första hand att analysera verkningarna av den faktiskt förda ekonomiska och sociala politiken.

Om analysen visar att det kan vara effektivt att satsa på små och medelstora urbana centra, är det väsentligt att klargöra dessas funktion i förhållande både till storstäderna och till den omgivande landsbygden. Som framgått av de föregående är

sådana centras roll att tillhandahålla social och ekonomisk infrastruktur i form av mer avancerad hälsovård och undervisning som det vore oekonomiskt eller omöjligt att decentralisera. Andra funktioner för små och medelstora städer är att producera och/eller distribuera insatsvaror och konsumtionsvaror för jordbrukets behov samt att vara marknadsföringscentra för jordbrukets produkter. Erfarenheten visar tydligt att sådana funktioner inte kan fullgöras av storstäderna annat än när det gäller den närmast omgivande landsbygden. Däremot kan storstäderna ha en stödjande funktion.

Den analys som måste föregå en sådan satsning, måste beakta de befintliga små och medelstora städernas tillkomsthistoria och aktuella funktioner. Som visats tidigare, har många sådana orter ett kolonialt ursprung och har uppkommit till följd av kolonialmaktens behov av administrativ och militär kontroll eller till följd av det ekonomiska system kolonialmakten i sitt intresse etablerade. Sådana orter är inte a priori ekonomiskt livskraftiga i den existerande eller önskade ekonomin.

I vissa av de studier som återfinns i arbetsgruppens material har försök gjorts att närmare precisera villkor för att mindre och medelstora städer skall kunna utvecklas till "growth-points". Det gäller förhållanden som bör föreligga eller åstadkommas. Av särskild vikt är bl a följande omständigheter.

- a) Decentraliserat beslutsfattande, d v s ett direkt och påtagligt folkligt inflytande på ortens och regionens affärer.
- b) Förhållandevis billig arbetskraft - delvis på grund av lägre levnadskostnader - med hygglig utbildning och utbildningspotential.
- c) Effektiv efterfrågan på de produkter och tjänster som kan tillhandahållas av företag och inrättningar på orten. Detta innebär en förhållandevis hög per capita-inkomst på den omgivande landsbygden, vilket förutsätter en rimligt jämn inkomst- och jordfördelning.
- d) Goda transport- och telekommunikationsförhållanden.
- e) Tillgång till decentraliserad tjänsteproduktion såsom banker och försäkringsinstitutioner.
- f) Effektiva och beslutsmässiga regionala regeringsorgan.

2.3 Förslag

Den landsbygdsorienterade svenska biståndspolitikerna bör vidgas till att också omfatta stadsbygden i dess regionala sammanhang. Det är ofta svårt eller omöjligt att i det praktiska biståndsarbetet urskilja skarpa ekonomiska, sociala och geografiska gränser mellan stadsbygd och landsbygd. Den genomgång av det svenska biståndet som tidigare presenterats visar, att bistånd till stadsbygdsutveckling också faktiskt sker mer eller mindre "inofficiellt" och som en naturlig "förlängning" av pågående bistånd till landsbygdsutveckling.

De analyser som ligger till grund för biståndsplaneringen bör beakta sådana aspekter som framförts i denna promemoria. I vissa fall torde det bli nödvändigt att formulera forsknings- och utredningsuppdrag. Det gäller i de konkreta fallen sambanden urbanisering - resurstillväxt - utjämning. Vidare bör forskningsuppdrag formuleras avseende sambanden urbanisering - demokratisk utveckling. Ett näraliggande utredningsuppdrag är en genomgång av det svenska biståndet med hänsyn till projektens och programmens geografiska förläggning till resp inriktning på stadsbygd-landsbygd. Strävan bör vidare vara att söka förändra DACs statistik så att sådana förhållanden också där beaktas. Vidare bör i utvärderingsverksamheten eftersträvas att få fram exempel på vilka typer av inflytande på urbaniseringen som åstadkommit av biståndsfinansierade verksamheter som är lokaliserade till stadsbygd, men vilkas huvudmål inte är stadsbygdsutveckling.

Arbetsgruppen har inte haft tillgång till FNs resolutioner och övrig dokumentation inom det här aktuella området. Inför FNs år för de bostadslösa bör sådana resolutioner o dyl granskas i ljuset av här framförda förslag.

Boendesektorn är ett möjligt område för svenskt bistånd. Det är viktigt att också här beakta demokratimålet - det lokala folkliga inflytandet. Det gäller att förstärka sluminvånarens och bostadslösa rättssäkerhet så att de får incitament till att själva bygga och förbättra sina bostäder. En annan väsentlig konsekvens är att bidra till att förstärka lokala myndigheters autonomi och ekonomiska handlingsförmåga. Stöd till enskilda organisationer i samarbetsländerna kan spela en viktig roll.

Kvinnors entusiasm och handlingskraft är en viktig motor i planering och genomförande av bostadsprogram, vare sig de sker i form av självbyggeri eller med hjälp av betald arbetskraft. Men kvinnor behöver särskilt stöd för att kunna fullfölja självbyggeriprojekt och för att kunna kontrollera det arbete som utförs av lejd arbetskraft. Kvinnor möter speciella hinder av legal och ekonomisk karaktär, och har därtill som ensamförsörjare i regel svårt att finansiera sitt bostadsbyggande.

I alla bostadssociala projekt, som riktar sig till kvinnor, bör mot denna bakgrund ingå en utbildningskomponent. I många kulturer är det visserligen kvinnorna som bygger familjens hus, men detta gäller framför allt på landsbygden. Vid omställningen till ett liv i staden bryts detta mönster och kvinnorna förlorar sin kunskap eller konfronteras med byggnadstyper och material som de inte känner till. De administrativa och byråkratiska problemen är ofta överväldigande. Men tillräckligt många exempel finns på att kvinnor med visst stöd och i kollektiva former väl klarar av både att administrera byggprojekt och att arbeta med själva hantverket. I denna typ av kvinnobostadsprojekt krävs givetvis olika slag av social service, så att t ex de små barnen kan tas om hand och att andra negativa konsekvenser för de byggande kvinnorna motverkas.

Kreditsystemen måste utformas med särskild hänsyn till kvinnors ekonomiska förhållanden.

Många exempel finns från olika länder på hur kvinnogrupper initierat och skött projekt för miljö- och bostadsförbättring. Det är ofta de fattiga och mest utsatta kvinnorna som sätter igång dessa verksamheter, men det är inte ovanligt att kvinnor från andra samhällsklasser ger av sina resurser och sin tid för att stödja dem i deras aktioner. Kvinnors informella samarbetsformer bör stödjas, liksom även mer formellt organiserade sammanslutningar av och för kvinnor inom detta område. Kvinnors intressen måste tas till vara på alla nivåer, såväl på policy- som genomförandestadiet.

Mönstren för folklig organisering varierar från samhälle till samhälle. I många av SIDA:s samlarbetsländer finns kollektiva och i vissa fall kooperativa traditioner att bygga vidare på. Bostadsprojekt som är väl folkligt förankrade är den bästa garantin mot tendenser till spekulation på bostadsmarknaden även i samband med slumsaneringsprogram, självbyggeriprojekt o s v. Startpunkten bör vara att målgruppen själv klarlägger och formulerar sina behov och att varje form av bostadsbyggnads- eller -förbättringsprogram planeras så att det blir möjligt för brukarna att behålla initiativet processen igenom. Den aktuella bostadsforskningen i tredje världen kan visa många exempel på projekt där ett autentiskt folkligt deltagande inneburit ett socialt, kulturellt och ekonomiskt uppsving för de människor som involverats.

Centralortens ekonomiska och sociala funktioner i samarbetet med omgivande landsbygd kan förstärkas både med finansiellt och med tekniskt bistånd. Det torde emellertid vara uppenbart att en förutsättning för ökat finansiellt biståndsflöde till stadsbygdsutveckling ofta är en effektivisering av tätortsförvaltningarna. Det finns därför skäl att inledningsvis inrikta ett tänkbart bistånd i första hand på förvaltningsbistånd. Näraliggande områden för ett sådant bistånd är

- stadsplanering
- kommunikationsplanering
- utredning av ägoförhållanden och upprättande av fastighetsregister
- fastställande av normer för självbyggeri
- uppbyggande av finansieringsinstitut för bostadsfinansiering.

När ytterligare kunskaper vunnits, kan gjorda erfarenheter inom t ex vattenförsörjning och vägar användas.

Även SIDA:s erfarenheter av stöd till småindustri bör utnyttjas.

Av hittillsvarande, framför allt Världsbankens erfarenheter, kan vidare följande problemområden av särskild relevans för ett svenskt bistånd nämnas.

a) Vad beträffar bostadsförsörjningen råder enighet om att det är de fattigare delarna av befolkningen som skall vara målgrupp. Det har emellertid uppenbarligen ofta brustit i analysen av målgruppens karakteristika. Ett tecken härpå är de rapporterade fall där låginkomsttagare avyttrat bostad o dyl till mer välbeställda personer. Vidare har inte kvinnornas ställning särskilt uppmärksamats. I praktiken synes biståndet till bostadsförsörjningen i hög grad ha gynnat medelinkomsttagare. Svårigheterna att bedriva bistånd av här avsedd typ i de fattigare u-länderna är också påtagliga.

b) I debatten framhålles ofta de problem som förorsakas av krav på projektens och programmens replicerbarhet. Möjligheterna till kostnadsåtervinning är då av stor betydelse. Det förefaller ligga mycket i kritiken att givarna på ett doktrinärt sätt har sökt bemästra sådana problem genom att söka privatisera verksamheten på så sätt att hela finansieringsbördan legat på den grupp som har direkt nytta av det ifrågasvarande projektet. Den offentliga sektorn skall enligt detta synsätt inte ingripa i verksamheten annat än genom generell lagstiftning o dyl. Det är en allmän erfarenhet från det svenska utvecklingssamarbetet att folkligt deltagande och ansvarstagande är ett sine qua non för ett lyckat projekt. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att hela finansieringsbördan för en viss verksamhet måste läggas på de direkta brukarna av nyttigheterna. Så sker knappast i hundra procentig utsträckning i i-länderna. I stället är det väsentligt, att de tilltänkta brukarna av de planerade nyttigheterna aktivt medverkar i projektutformningen och att ansvarstagandet sker i flexibla former såsom t ex genom avgifter och egna arbetsinsatser.

I likhet med vad som sker i många i-länder måste i många fall olika former av "cross-subsidies" accepteras, där via skatter och lånevillkor en resursöverföring från mer välbeställda folkgrupper till målgruppen äger rum. Hur detta närmare skall tillgå beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En biståndsgivare med en till "fältet" decentraliserad organisation har goda förutsättningar att undvika den kritik som riktas mot Världsbanken för att förena hög teknik och akademisk kompetens med okunnighet om och följaktligen okänslighet för de lokala förhållandena.

c) Uppenbarligen bör projekt av typ "site and service" undvikas. Utvecklingssamarbetet bör inriktas på att på olika sätt åstadkomma tekniska och finansiella förutsättningar för målgruppens egna aktiviteter.

Slutligen vill arbetsgruppen sammanfattningsvis åter understryka betydelsen av att en satsning på bistånd till stadsbyggsutveckling grundas på en helhetssyn av städernas roll för de nationella ekonomierna och för städernas omgivande landsbygd. Det är därför nödvändigt att söka beskriva och analysera det ekonomiska och sociala samspelet mellan olika urbana miljöer och landsbygden.

Arbetsgruppen föreslår att dess i denna rapport framlagda överväganden och förslag läggs till grund för SIDA:s deltagande i de svenska förberedelserna inför IYSH.

Beskrivning och analys

Stadsbygdsbiståndet i den svenska biståndspolitik

Som framgår av avsnitt 3.7, har ett visst stadsbygdsbistånd faktiskt förekommit i det svenska biståndet. Den svenska biståndspolitik har emellertid kännetecknats av ett avståndstagande från sådant bistånd till förmån för en satsning på landsbygdsutveckling. Ett auktorativt uttryck för denna ståndpunkt återfinnes i proposition 1982/83:100, bilaga 5 s 36 där föredraganden anför bl a följande:

"Av jordens en miljard fattigaste människor - dem som Världsbanken definierar som absolut fattiga - lever 90 % på landsbygden och är sysselsatta i jordbruk eller därtill knutna näringar.

Mot den bakgrunden anser jag det självklart att en växande andel av såväl det bilaterala som det multilaterala biståndet bör inriktas på landsbygdsutveckling. Förutom jordbruksinsatser rymmer begreppet landsbygdsutveckling också en rad andra områden av stor betydelse för landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor: jordbruksrådgivning, krediter, miljö- och markvård, hälsovård, utbildning, vägar och transporter, energiproduktion, småindustri o s v."

Ett något annorlunda ställningstagande görs i den inom SIDA gjorda rapporten "Afrikas kris och biståndets roll" (1986), där det heter:

"I-ländernas erfarenheter liksom också andra u-landsregioners ekonomiska och sociala historia visar att urbaniseringen alltid skett i nära samband med ekonomisk utveckling.

En explosiv ekonomisk, social och politisk situation är på väg att uppstå i regionen till följd av en dåligt planerad och troligen oundviklig urbanisering. Sådana problem kan inte lösas enbart med en ökad satsning på landsbygdsutveckling.

Eftersom invånarna i tätorterna endast i begränsad utsträckning har tillgång till medel för egen livsmedelsproduktion, kan näringsläget inom vissa områden i tätorterna vara sämre än på landsbygden. Överbefolkade slumområden med inga eller dåligt utbyggda vatten- och avloppssystem påverkar starkt negativt hälsoläget. Det fattigdomskriterium (utjämningsmålet) som ligger till grund för inriktning och utformning av det svenska utvecklingsarbetet är därför a priori ej heller ett tillräckligt skäl för en ensidig satsning på landsbygdsutveckling. Samtidigt tyder de svenska begränsade erfarenheterna på att bistånd direkt riktat mot de fattigaste folkgrupperna ofta stöter på stora svårigheter i tätorterna. Det finns anledning för SIDA att överväga hithörande problem bl a inför FN:s år för de bostadslösa."

I nämnda rapport uppmärksammas också stadsbygdeskvinnornas situation. Med formuleringar hämtade från SIDAs handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd (1985) anföres i rapporten följande:

"Kvinnorna utgör en dominerande del av de fattiga folkgrupperna. Deras arbetsdagar är långa och deras arbetsproduktivitet låg. I Afrika är betydligt mer än en tredjedel av lantushållen kvinnohushåll. Kvinnorna ansvarar för familjers överlevnad, medan männen arbetar på annat håll eller har övergivit familjen. I städerna bor fattiga kvinnor i eländiga bostäder. De tvingas oftast ut i prostitution. Fattigdomen feminiseras."

Det framhålles vidare i rapporten, likaledes med formuleringar hämtade från handlingsprogrammet för ett kvinnoinriktat bistånd, att 70 - 90 % av kvinnorna i Afrika lever på landsbygden.

I SIDAs anslagsframställning 1987/88 behandlas urbaniseringen på följande sätt:

"Urbaniseringsproblemen blir alltmer brännande i många u-länder. U-ländernas tätortsbefolkning växer tre gånger så snabbt som i-ländernas eller med ca 3,5 % per år. Detta innebär en fördubbling på ca 20 år. I Afrika är tillväxten av tätortsbefolkningen ännu snabbare, 5 % per år. U-ländernas befolkningsstruktur med flertalet bosatta på landsbygden kommer att förändras snabbt under de närmaste generationerna. Det snabbt ökande antalet fattiga i u-ländernas städer kan komma att kräva en viss omorientering av biståndspolitikerna."

Utöver vad som framgår av statsmakternas och SIDAs ovannämnda uttalanden har också i andra sammanhang motiv för en koncentration av biståndet till landsbygdsbefolkningen framförts. Den samlade motivbilden kan sammanfattas enligt följande:

- I u-länderna finns största delen av befolkningen på landsbygden.
- Majoriteten av de fattiga finns på landsbygden.
- U-ländernas utvecklingspolitik har kännetecknats av en "urban bias" och ett missgynnande av landsbygden.
- De flesta eller i varje fall många givare fördelar en stor del av sitt bistånd till tätortsutveckling.
- Städerna är i stor utsträckning tärande i utvecklingsprocessen och tar för stor del av de tillgängliga resurserna i anspråk. Så är t ex energikonsumtionen per capita högre i städerna än på landsbygden. I ett läge med livsmedelsbrist är städernas roll tärande och inte närande.
- Livsmedelsförsörjningen måste i många fall ges högsta prioritet och bli därför måste städernas tillväxt hejdas.

- Sysselsättningen i städerna ökar långsammare än befolkningstillväxten. Den improduktiva, försörjningsberoende sektorn ökar. Samtidigt finns i många u-länder både mark och andra resurser för sysselsättning och produktion på landsbygden.

- Städernas tillväxt skall bekämpas genom att landsbygden utvecklas och görs ekonomiskt och socialt attraktiv. Städerna får inte göras lockande för migration. Genom en sådan politik uppnås också miljöfördelar och en rationellare resursanvändning.

Det finns skäl att erinra om att landsbygdsutveckling som sådan inte återfinnes bland de svenska biståndspolitiska målen. Satsning på landsbygdsutveckling är, om man så vill, en tolkning av framför allt utjämningsmålet och t ex vad beträffar Afrika söder om Sahara också av tillväxtmålet eller ett medel att uppnå detsamma. En diskussion om utvecklingsbiståndets fördelning mellan stadsbygd och landsbygd kan således ske inom ramen för den svenska biståndspolitikens av statsmakterna fastlagda mål.

3.2 Definitionsfrågor

I den omfattande urbaniseringsdiskussionen definieras sällan begreppet "stadsbygd" på ett entydigt sätt. I det material som stått till arbetsgruppens förfogande är t ex en definition följande: "The basic definition of an urban area is a set of contiguous places where population densities are much greater than elsewhere." (Mills and Becker 1983.) Denna typ av definition är inte möjlig att använda analytiskt eller operativt. E silentio kan slutsatsen dras att vanligt förekommande och ofta citerat material till övervägande del är baserat på den i varje land gällande administrativa indelningen där i den engelskspråkiga litteraturen förhållandevis stora städer betecknas som "cities" och mindre städer som "towns". Begreppen synes också ha viss rättslig innebörd. I nordisk befolkningsstatistik betecknar "tätort" ett tätbebyggt område med minst 200 invånare och med högst 200 m mellan husen. Hänsyn tas ej till administrativa gränser. Tätort, urban area, city, town etc har således olika innebörd i olika länder. Den statistik som visar urbaniseringen i regioner omfattande flera länder bör därför begagnas med en viss försiktighet.

I några studier har emellertid mer ambitiösa definitionsförsök gjorts. I en studie som gjorts för EG-kommissionen (Secondary Towns in Africa 1986, i fortsättningen kallad EG-studien) används följande definition:

"There is no such thing as a universally accepted definition of what characterizes a city, nor a secondary town. The concept here is functional rather than quantitative. A city is a human settlement whose inhabitants are engaged on a regular basis into private or public services or administrative, commercial, industrial (large- or small-scale) or even agricultural activities but where the agricultural sector is not dominant and where there is a certain degree of concentration of amenities and facilities. As a comparison to the capital cities where all these functions - each diversified -

are present, along with the governmental institutions and the main international traders (national capitals, international harbours, or regional capitals in the Nigerian Confederation of States), secondary towns are all those which include several functions (sufficient volume of activities to ensure a regional influence) but are not capitals." (Vår understrykning).

I en studie för IIED - International Institute for Environment and Development - ("Small and Intermediate Urban Centres" 1986, i fortsättningen kallad IIED-studien) används följande definitioner:

"Indeed, the only statistical information which exists about most of the urban centres in the five study regions is population. But it has already been noted that the use of some population threshold to distinguish between different classes of settlements has grave limitations since it implies that settlements with comparable populations have other characteristics in common.urban centres within the same region with comparable population sizes can have very large differences in the type of employment and economic base.

.....
However, when combining data on population and on the type and scale of economic activities, social services and facilities in urban centres for each of the study regions, a population threshold of 20 000 inhabitants was found to be useful in distinguishing between different scales and types of contribution to national and regional development.

However, a single, universally valid population threshold to distinguish between 'intermediate' and 'larger' urban centres cannot be justified. In each of the nations within which the study regions are located, there are qualitative and quantitative differences between the concentration of productive activities and public services in, say, urban centres with 20 000 - 100 000 inhabitants and those with more than 500 000 inhabitants. But if just one population threshold distinguished between 'intermediate' and 'large' urban centres for all five study regions, it would obscure rather than clarify these qualitative and quantitative differences."

För den samhällsvetenskapliga diskussionen är det vidare viktigt att hålla i minnet att man på många håll inte kan konstatera någon skarp gräns mellan stadsbygd och landsbygd. Bebyggelsen glesnar gradvis utan att man kan urskilja någon kvalitativ förändring i utformning, standard etc. Gränsdragningen stad-landsbygd blir förhållandevis godtycklig. En annan aspekt på detta förhållande är att förorter ofta har en annan kvalitet än stadskärnorna utan att därför kunna karakteriseras som landsbygd. En särskild variant härav är de spontana bosättningar som sker oplanerat eller mer eller mindre illegalt i utkanten av etablerad stadsbebyggelse (inte sällan av kolonialt ursprung). Sådana spontana bosättningar betraktas ofta som slum och problemområden av myndigheter och andra. De kan ha stor befolkning och spela en avsevärd roll i

städernas ekonomiska och sociala liv. Trots detta är deras officiella ställning som stadsområde ofta satt i tvivelsmål.

I vissa u-länder, främst i Afrikaregionen, har en rural befolkningskoncentration prioriterats efter självständigheten. Tanzanias ujamaa-byprogram och Moçambiques kollektiva byar är exempel, där särskilt det första lett till en mycket långt gående koncentration av bondehushållen till jordbruksbyar. Med fortsatt snabb folkökning är sannolikt en del av de nu över 9 000 byarna relativt stora, med begynnande diversifiering i produktion och sysselsättning. I andra länder, t ex Botswana, tillhör byarna det traditionella bosättningsmönstret. Där kan noteras framväxten av ett mer begränsat antal "storbyar" med tydliga tecken på centralortsfunktioner gentemot omgivande landsbygd. Förläggningen av social service, skolor och vattenförsörjning till rurala befolkningskoncentrationer bidrar både till deras tillväxt och till diversifieringen.

I Moçambique finns ett flertal mindre centra som i storlek och urbana karakteristika väl tävlar med kolonialt klassificerade städer, men som ännu vid folkräkningen 1980 inte givits stadsstatus. Å andra sidan har flera av de större städerna mångdubblat sin yta genom inkorporering av omgivande grönzoner. I Tanzania definierades vid 1967 års folkräkning 31 orter som städer eller urbana områden. Ytterligare 173 orter med en viss minimimängd serviceinstitutioner identifierades. Huvuddelen av dessa var små (1 000-2 500 invånare), medan de största hade över 10 000 invånare. Räknat i stadsinvånare var deras bidrag obetydligt; sammanlagt hade de drygt hälften så många invånare som de 31 stadsområdena. Räknas respektive influensområde eller omland in, blir bilden givetvis annorlunda.

Inom stadens administrativa gränser kan finnas landsbygd. Produktionen där är ofta specialiserad och riktar sig till stadsmarknaderna. Det kan också finnas ett nära samband mellan sådana områden och stadsbefolkningen och stadsaktiviteter i den meningen att stadsbor har jordlotter eller är jordbrukare fastän deras permanenta bostäder finns i staden.

Ytterligare en aspekt är att människor är bosatta på landet och pendlar till staden som t ex daglönare eller att arbetsåret är uppdelat i längre perioder mellan stad och landsbygd.

Tillgängliga redovisningar och ortsklassificeringar tar ofta inte hänsyn till städernas olikartade ekonomiska och sociala karaktär. I många fall, särskilt i Afrika, är stadsbyggsbildning ofta ursprungligen koloniala processer där i första hand centra för den koloniala administrationen och den militära kontrollen organiserades. I regioner med kommersiellt jordbruk uppstod stadsbygd i samband med handel med jordbruksprodukter och med industrivaror som efterfrågades av dem som var sysselsatta inom jordbruket. I andra fall har stadsbygd uppkommit som ett resultat av företagsetableringar avsedda att utnyttja ekonomiska nischer såsom turism, gruvsdrift eller skogsavverkning. Även politiska överväganden har ibland spelat roll såsom t ex inflytelserika politikernas önskan att gynna "sina" regioner vid fördelning av de offentliga investeringarna.

Det ter sig a priori sannolikt att städernas olikartade tillkomsthistoria och funktioner kan ha ett påtagligt intresse vid bedömningen av deras utvecklings- och biståndsstrategiska betydelse.

Begreppet "stadsbygd" är således inte entydigt. Det bör i de konkreta fallen ges olika innebörd som varierar med sociala, ekonomiska och politiska förhållanden och med städernas tillkomsthistoria.

Frågor av här antytt slag bör hållas i minnet i det följande. När hänvisning sker till internationell statistik torde materialet undantagslöst vara strukturerat enbart efter administrativa kriterier.

3.3 Urbaniseringens omfattning och struktur

Några data ur en aktuell UNFPA-rapport redovisas i tabellerna 1-4. Som framgår av tabell 1 håller stadsborna på att bli en majoritet av världens befolkning. I-länderna har varit till mer än 50 % urbaniserade sedan mitten av 1900-talet. U-länderna kommer att uppnå denna situation under första fjärdedelen av nästa sekel. Som framgår av tabell 2 bor majoriteten av världens urbana befolkning i u-länderna. Denna majoritet förväntas öka under överblickbar framtid. Vid kommande sekelskifte kommer Afrikas stadsbygdsbefolkning att vara större än Nordamerikas. Tabell 3 visar att en växande andel av stadsbygdsbefolkningen kommer att bo i de största städerna. År 2025 beräknas nästan 30 % av stadsbefolkningen i u-länderna att bo i städer med över fyra miljoner invånare, vilket är mer än dubbelt så många människor som då beräknas bo i sådana städer i i-länderna. Påtagliga variationer kan emellertid finnas mellan olika länder. Så har t ex visats att i Indien den procentuella befolkningstillväxten 1971-1981 var större i de mindre städerna än i de allra största (Mohan 1985).

Tillväxten av den urbana befolkningen kommer att vara omfattande även in på nästa sekel.

Ökningstakten för världens befolkning nådde en topp mellan 1965 och 1970 med en årlig genomsnittlig tillväxt av 2,04 %. Den aktuella siffran är 1,63 %. Stadsbygdsbefolkningen i världen förväntas växa med omkring 2,5 % per år fram till den första fjärdedelen av nästa sekel. Detta betyder en fördubbling av stadsbygdsbefolkningen på omkring 28 år. U-ländernas stadsbygdsbefolkning växer tre gånger så snabbt som i-ländernas eller med ca 3,5 % per år - en fördubbling på ca 20 år. Latinamerika har den lägsta ökningstakten följt av Asien. Afrika - särskilt Östafrika - har den högsta ökningstakten - 5 % för Afrika, vilket innebär en fördubblad folkmängd vart fjortonde år. För Östafrika är siffrorna 6,5 % och 10 år.

Som framgår av tabell 4 kommer också landsbygdsbefolkningen i u-länderna att öka in på nästa sekel. Vid sekelskiftet beräknas i förhållande till nuläget landsbygdsbefolkningen ha ökat med 350 miljoner. Med ökande industrialisering beräknas landsbygdsbefolkningen totalt komma att minska efter år 2010 - en utveckling som redan inletts i i-länderna och också i några u-länder såsom Sydkorea och Malaysia.

Skillnaderna mellan olika länder och ländergrupper är emellertid påtagliga. U-länderna i Asien och Afrika är urbaniserade till mindre än 30 % medan motsvarande siffra för Latinamerika är nästan 70 %.

I Världsbankens World Development Report 1979 fördelas u-länderna på följande grupper med hänsyn till urbaniseringens omfattning och egenskaper:

- a) De huvudsakligen landsbygdsdominerade ekonomierna i subsahariska Afrika. Urbaniseringen är ett förhållandevis nytt fenomen. Stadsbygdsbefolkningen ökar mycket starkt.
- b) Låginkomstländerna i Asien. Den urbana befolkningen är mycket stor och några av de största städerna finns i regionen. Ländernas ekonomier är fortfarande i hög grad landsbygdsdominerade.
- c) De högt urbaniserade medelinkomstländerna i Latinamerika med mer än hälften av befolkningen i stadsbygden. Städerna beräknas fortsätta att växa snabbt.
- d) Nordafrika och Östasien. Dessa länder befinner sig mellan de tendenser som observerats i Latinamerika och subsahariska Afrika. De flesta av dessa länder i de båda nämnda grupperna kommer att ha majoriteten av sina befolkningar i städer vid sekelskiftet.

Den största stadens - ofta huvudstadens - ekonomiska dominans är påtaglig och vanlig på många håll. Följande exempel belyser sådana förhållanden (IIED-studien 1986):

Nairobi, Kenya hade 1975 57 % av all sysselsättning inom landets tillverkningsindustri och 67 % av landets industrier 1974. 1975 svarade staden inklusive industriförorten Thika för 61 % av all avlönad sysselsättning.

Abidjan, Elfenbenskusten. 1978 synes omkring 70 % av landets samtliga ekonomiska och handelstransaktioner ha ägt rum där.

Manila, Filippinerna producerar en tredjedel av landets BNI, handlar 70 % av all import och har 60 % av alla företag inom tillverkningsindustrin.

Lima, Peru. Storlima svarar för 43 % av landets BNP, fyra femtedelar av bankkrediterna och konsumtionsvaruproduktionen och för mer än nio tiondelar av kapitalvaruproduktionen.

Managua, Nicaragua. 1983 bodde 25 % av landets befolkning i Managua. Staden svarade då för 38 % av BNP.

Lagos, Nigeria. Storlagos har i dag 4 milj invånare. 1978 gick 40 % av utrikeshandeln via området. Det svarade för över 57 % av tillverkningsindustrins förädlingsvärde och disponerade över 40 % av den högutbildade arbetskraften. Områdets andel av landets befolkning var omkring 5 %.

Mexico City, Mexico. 1978 bodde 18 % av landets befolkning i huvudstaden. Den svarade då för 30 % av tillverkningsindustrins sysselsättning. Motsvarande siffror för handeln var

28 %, för tjänstesektorerna i övrigt 38 %, för den centrala regeringsadministrationen 69 %. 62 % av landets investeringar i högre utbildning skedde då i Mexico City som samtidigt svarade för 80 % av landets forskningsaktiviteter. 1965 hade huvudstaden 44 % av all bankinsättning och 61 % av utlåningen.

Sao Paulo, Brasilien. Stor-Sao Paulo hade 1980 12,7 milj invånare motsvarande omkring en tiondel av landets befolkning. En fjärdedel av nationalprodukten och över 40 % av landets industriella förädlingsvärde framställdes i området.

Rangoon, Burma. Staden dominerar tjänstesektorerna och praktiskt taget all utrikeshandel går genom dess hamn. Mer än hälften av landets tillverkningsindustri antas vara lokaliserad till Rangoon.

Port au Prince, Haiti. 14 % av landets befolkning bor i huvudstaden. Omkring 40 % av nationalinkomsten produceras där.

TABELL 1. Andel av befolkningen i stadsbygd %

| Region | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2010 | 2025 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Världen | 36,9 | 38,3 | 39,9 | 41,6 | 43,6 | 45,8 | 48,2 | 53,8 | 62,5 |
| I-länder ¹⁾ | 66,4 | 68,7 | 70,6 | 72,4 | 74,2 | 76,0 | 77,8 | 81,2 | 85,4 |
| U-länder ²⁾ | 25,2 | 27,1 | 29,4 | 31,7 | 34,4 | 37,3 | 40,4 | 47,3 | 57,7 |
| Afrika | 22,9 | 25,6 | 28,7 | 32,1 | 35,5 | 38,9 | 42,2 | 48,7 | 58,3 |
| Amerika | 64,7 | 66,7 | 68,8 | 71,0 | 73,1 | 75,2 | 77,1 | 80,5 | 84,7 |
| Latinamerika | 57,4 | 61,5 | 65,3 | 68,8 | 71,9 | 74,5 | 76,6 | 80,0 | 84,2 |
| Nordamerika | 73,8 | 73,8 | 73,8 | 74,3 | 75,1 | 76,4 | 78,0 | 81,5 | 85,7 |
| Asien | 23,6 | 25,0 | 26,6 | 28,2 | 30,3 | 32,8 | 35,7 | 42,8 | 53,7 |
| Östasien | 26,3 | 27,0 | 28,0 | 28,9 | 30,2 | 32,0 | 34,2 | 40,5 | 51,2 |
| Sydasien | 21,2 | 23,2 | 25,4 | 27,7 | 30,4 | 33,5 | 36,8 | 44,3 | 55,3 |
| Europa | 66,1 | 68,6 | 71,1 | 73,3 | 75,3 | 77,2 | 78,9 | 82,0 | 85,9 |
| Oceanien | 70,8 | 71,7 | 71,6 | 71,7 | 71,9 | 72,4 | 73,1 | 75,0 | 78,4 |
| Sovjetunionen | 56,7 | 60,0 | 63,2 | 66,3 | 69,2 | 71,9 | 74,3 | 78,4 | 83,4 |

1) Nordamerika, Japan, Europa, Australien, Nya Zeeland, Sovjetunionen

2) Övriga länder

Källa: Salas 1986

TABELL 2. Stadsbygdebefolkning milj

| Region | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2010 | 2025 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Världen | 1 361 | 1 561 | 1 776 | 2 013 | 2 286 | 2 599 | 2 952 | 3 761 | 5 107 |
| I-länder ¹⁾ | 695 | 753 | 802 | 849 | 897 | 944 | 992 | 1 080 | 1 192 |
| U-länder ²⁾ | 666 | 809 | 974 | 1 164 | 1 389 | 1 654 | 1 959 | 2 681 | 3 915 |
| Afrika | 82 | 105 | 137 | 177 | 229 | 293 | 370 | 570 | 958 |
| Amerika | 330 | 374 | 422 | 475 | 533 | 592 | 653 | 778 | 960 |
| Latinamerika | 163 | 198 | 237 | 280 | 326 | 373 | 421 | 518 | 662 |
| Nordamerika | 167 | 176 | 186 | 196 | 207 | 219 | 232 | 260 | 298 |
| Asien | 494 | 589 | 688 | 798 | 928 | 1 084 | 1 267 | 1 697 | 2 400 |
| Östasien | 259 | 298 | 331 | 362 | 398 | 445 | 503 | 644 | 869 |
| Sydasien | 236 | 291 | 358 | 436 | 529 | 639 | 764 | 1 053 | 1 531 |
| Europa | 304 | 326 | 344 | 361 | 376 | 391 | 405 | 427 | 453 |
| Oceanien | 14 | 15 | 16 | 18 | 19 | 21 | 22 | 26 | 31 |
| Sovjetunionen | 137 | 152 | 168 | 185 | 202 | 218 | 234 | 264 | 306 |

1) Nordamerika, Japan, Europa, Australien, Nya Zeeland, Sovjetunionen

2) Övriga länder

Källa: Salas 1986

TABELL 3. Den urbana befolkningsfördelningen efter stadsstorlek i procent

| Region | Under 1 milj inv | | | 1 milj - 4 milj inv | | | 4 milj - | | |
|------------------------|------------------|------|----------------|---------------------|------|----------------|----------|------|----------------|
| | 1970 | 1980 | 2000 2025 | 1970 | 1980 | 1990 2000 2025 | 1970 | 1980 | 1990 2000 2025 |
| Världen | 68,2 | 66,0 | 62,8 59,2 56,8 | 18,0 | 18,2 | 19,5 20,9 18,6 | 13,7 | 15,8 | 17,7 19,9 24,6 |
| I-länder ¹⁾ | 67,5 | 66,6 | 66,7 66,0 67,4 | 18,3 | 19,3 | 19,3 20,7 19,8 | 14,2 | 14,1 | 14,0 13,4 12,8 |
| U-länder ²⁾ | 69,0 | 65,4 | 60,3 55,8 53,6 | 17,8 | 17,3 | 19,6 21,0 18,3 | 13,2 | 17,3 | 20,2 23,2 28,2 |
| Afrika | 81,1 | 72,6 | 63,8 55,5 50,5 | 12,3 | 22,1 | 27,3 24,6 15,6 | 6,6 | 5,3 | 9,0 19,8 33,9 |
| Amerika | 58,8 | 57,4 | 54,4 52,2 53,1 | 20,4 | 21,8 | 21,9 23,8 20,3 | 20,8 | 20,8 | 23,6 24,0 26,6 |
| Latinamerika | 64,7 | 60,9 | 54,8 51,6 52,7 | 15,0 | 17,3 | 17,9 20,3 17,6 | 20,3 | 21,9 | 27,3 28,1 29,7 |
| Nordamerika | 53,1 | 53,0 | 53,9 53,3 53,9 | 25,6 | 27,6 | 28,3 30,2 26,5 | 21,2 | 19,4 | 17,8 16,5 19,6 |
| Asien | 67,5 | 65,4 | 61,9 58,0 55,8 | 17,9 | 15,1 | 17,2 19,2 19,0 | 14,6 | 19,5 | 21,1 22,7 25,1 |
| Östasien | 62,8 | 63,0 | 62,8 62,2 60,9 | 16,2 | 16,8 | 16,8 18,7 19,8 | 21,1 | 20,1 | 20,4 19,1 19,4 |
| Sydasien | 72,8 | 67,6 | 61,1 55,3 53,0 | 19,8 | 13,5 | 17,2 19,6 18,6 | 7,4 | 18,9 | 21,6 25,1 28,4 |
| Europa | 68,9 | 69,9 | 70,0 70,2 72,5 | 19,9 | 18,7 | 17,0 17,7 16,6 | 11,1 | 11,4 | 13,0 12,1 10,0 |
| Oceanien | 63,3 | 48,9 | 44,2 41,0 43,1 | 36,7 | 51,1 | 55,8 40,3 41,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 18,8 15,5 |
| Sovjetunionen | 84,7 | 77,9 | 76,6 73,6 74,1 | 10,2 | 14,4 | 16,2 19,5 20,0 | 5,2 | 7,7 | 7,3 6,9 5,9 |

1) Nordamerika, Japan, Europa, Australien, Nya Zeeland, Sovjetunionen

2) Övriga länder

TABELL 4. Landsbygdsbefolkning. Milj

| Region | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2010 | 2025 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Världen | 2 829 | 2 962 | 3 081 | 3 175 | 3 234 | 3 070 |
| I-länder | 324 | 312 | 298 | 284 | 250 | 204 |
| U-länder | 2 505 | 2 650 | 2 782 | 2 892 | 2 983 | 2 865 |

Källa: Salas 1986

Som tidigare nämnts synes stadsbygdsbegreppet i den åberopade statistiken vara definierat från administrativa utgångspunkter. Mot denna bakgrund kan tillväxten av den urbana befolkningen statistiskt bero på följande omständigheter:

a) Omklassificering genom inkorporering av till städerna angränsande områden eller genom förändrad definition av tätortsbegreppet.

b) Nettoimmigration till städerna från landsbygden eller från andra länder.

c) Födelseöverskott - antal födda minus antal avlidna.

Omklassificeringen är av mindre betydelse än nettoimmigration och naturlig tillväxt. Det förtjänar emellertid erinras om att klassificeringen stad-land släpar efter de ekonomiska, sociala och geografiska realiteterna. Exempel härpå har lämnats i det föregående. Ett urbaniseringsbegrepp grundat på exemplens kriterier skulle därför sannolikt visa större siffror för den urbana befolkningen än vad som framgår av UNFPAs statistik.

Balansen mellan nettomigration och födelseöverskott i städernas totala folkmängdsökning skiftar över tid och mellan olika typer av städer. UNFPA-rapporten (Salas 1986) beskriver ett i detta hänseende vanligt schema: På ett tidigt utvecklingsstadium, när urbaniseringsgraden är låg och födelsenettot på landsbygd och i stadsbygd är litet, är nettomigrationen en väsentligare förklaringsfaktor än födelseöverskottet. I urbaniseringsprocessens mellanstadium ökar betydelsen av födelsenettot. På ett senare stadium med hög urbaniseringsgrad och lågt födelsenetto kan den relativa betydelsen av nettomigrationen åter öka. Ett stort antal stadsbygdsområden i u-länderna befinner sig nu i det ovan beskrivna mellanstadiet. Enligt en studie utförd av FNs Population Division svarade i 26 större städer i 20 länder nettomigrationen för 37 % av befolkningsökningen och födelseöverskottet för 63 % (Salas 1986). Enligt UNFPA-rapporten bör det emellertid uppmärksammas att många som inflyttat till städerna inte bosatt sig där permanent. De förflyttar sig i stället ofta mellan rurala och urbana områden och åter. Detta gäller särskilt för länder med hög rural befolkningstäthet nära urbana områden. Om detta är en allmängiltig iakttagelse blir skillnaden mellan naturlig tillväxt av mindre betydelse när det gäller att förklara tillväxten av tätortsbefolkningen.

Även här är det viktigt att lägga märke till regionala och andra skillnader. I t ex Sahelområdet har i detta sammanhang migrationen spelat lika stor roll som födelseöverskottet (Cohen 1979).

Tillväxten av de största städerna på bekostnad av landsbygd och mindre städer har analyserats i olika sammanhang. I EG-studien (1986) har migrationens roll ägnats särskild uppmärksamhet.

Utgångspunkten för analysen är att den totala migrationen kan uppdelas i fyra delar, nämligen

- mellan landsbygdsområden (inter-rural)
- mellan stadsbygdsområden (inter-urban)
- från landsbygd till stadsbygd (rural-urban)
- från stadsbygd till landsbygd (urban-rural)

I Afrika spelar den interrurala migrationen fortfarande en viktig roll särskilt till nyodlingsområden och till större jordbruk och i någon mån till mindre jordbruk med avlönad arbetskraft. Betydelsen av denna migration har dock avtagit i och med den allt snabbare urbaniseringen sedan femtiotalet. Ett intressant undantag är Kenya där 40 % av den totala migrationen varit interrural och där det också förekommer en avsevärd urban-rural migration beroende på nya odlingsmöjligheter på högländet.

Med undantag för Kenya är emellertid den urbana-rurala migrationen obetydlig. Den viktigaste komponenten är äldre människor som återvänder till hembygden efter ett liv i stadsbygd.

Den rurala-urbana och inter-urbana migrationen är mest omfattande. Vad beträffar den första migrationstypen är de mindre städerna ("secondary towns") huvudmottagare. Hittillsvarande informationer tyder på att med några få undantag - Elfenbenskusten och mindre länder där huvudstaden är dominerande och antalet övriga städer är ringa - den direkta migrationen från landsbygden till huvudstaden eller den största staden närmast är marginell. Huvudstadens ofta tämligen vanliga roll som ett regionalt och/eller etniskt centrum förefaller begränsa dess attraktionskraft på landsbygden till den närmaste omgivningen ("hinterland").

Den interurbana migrationen sker i huvudsak från mindre städer till den största staden och särskilt till huvudstaden.

Bilden är något mer diversifierad när det gäller andra regioner än Afrika söder om Sahara. Det finns exempel från bl a Mexico och Argentina på mindre städer som i relativa termer växer snabbare än den största. Orsakerna kan vara medveten central eller regional planering (Argentina) eller närheten till USA-gränsen (Mexico), där komparativa fördelar som t ex billig arbetskraft och geografisk närhet till USA-marknaden har kunnat utnyttjas.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras.

Under perioden 1975-2000 beräknas befolkningen i u-länderna växa med nästan 2 miljarder människor. Om de nu aktuella tendenserna fortsätter kommer mellan 60 och 80 % av denna befolkningsökning att ske i stadsbygden. År 2000 kommer i så fall mer än 40 % av u-landsbefolkningen att finnas i stadsbygden. Det rör sig då om mer än 2 miljarder människor.

Antalet städer i u-länder med mer än 10 miljoner invånare kommer då att ha ökat från fyra 1980 till kanske sju. Omkring fyra städer kommer att ha invånarantal på 5 miljoner eller mer. 300 städer kommer att ha invånarantal på över en miljon.

Det finns avslutningsvis skäl citera några meningar i UNFPA-rapporten (1986):

"Such extremely rapid urban growth has never been before. It confronts the cities especially in the developing countries with problems new to human experience as well as all the old problems - urban infrastructure, food, housing, employment, health, education - in new and accentuated forms."

"Behind the percentages lie important implications. Not least among them is the fact that within the next 50 years, the mainly rural character of developing countries will be gone forever. No development policies or population policies for that matter, can afford to ignore the fact."

En meningsfull planeringshorisont för någorlunda konkreta åtgärder kan knappast omfatta mer än två decennier. I detta perspektiv är det osannolikt att den prognosticerade trenden kan brytas eller ens påverkas av utvecklingspolitiska åtgärder. U-länderna och biståndsgivarna måste planera sina åtgärder utifrån detta faktiska läge.

3.4 Migrationen landsbygd-stadsbygd. Varför och vem?

3.4.1 Migrationen är en viktig faktor i stadsbygdens folkmängdsökning. Det finns därför anledning att uppehålla sig över orsakerna till migrationen och att söka bilda sig en uppfattning om vilka som migrerar till stadsbygden.

3.4.2 Strukturella faktorer

Heisler (1974) har i en bok om migration och urbanisering i Zambia tagit en historisk utgångspunkt. Heislers tes är att den koloniala ekonomin tvingade många att lämna sina familjer i byarna för att söka lönearbete. Detta var enda möjligheten att överleva. För företagen var det en utmärkt lösning att arbetarna höll kvar en anknytning till sin hemby och till jordbruket. Dels kunde lönerna hållas nere, dels kunde man få arbetskraft när man behövde. Då tiderna var sämre, återvände lönearbetarna till sin hemby och de europeiska företagens kostnader för reproduktionen av arbetskraft blev inte betungande.

Restriktioner och förflyttningstvång till mindre fertila områden under 1947 bidrog till att skapa permanenta slumområden med en - i marxistisk terminologi - reservarmé av arbetslösa. Detta gagnade företagen. Då arbetslägren senare förvandlades till "städer för afrikaner", var det inte av välvilja utan eftergiften sågs som nödvändig för att få en stabil arbetskraft. Den var inte bara ett medel för att undvika strejker, utan framför allt var den en förutsättning

för att öka produktivitet och lönsamhet, då efterfrågan på koppar och andra metaller blev stor efter kriget, menar Heisler.

Andra studier tar upp den roll utländskt kapital spelat och fortfarande spelar för migrationen i Afrika (ex Amin, 1974, Rochefort, 1973) och i Asien (ex Withington, 1967). Man har också visat att världemarknadspriserna på en råvara påverkar migrationsmönster (ex Cummings, 1974) och att städer vuxit då amerikanska militäranläggningar har etablerats i närheten (Reforma, 1972). Gemensamt för dessa studier är att de indirekt knyter samman den enskildes beslut att byta hemort med världsekonomi och världspolitik.

I latinamerikanska studier om migration är det framför allt två s k strukturella faktorer som nämns. Den första är ägandeförhållanden vad gäller jord, och den andra är produktiviteten inom jordbruket. De två faktorerna står dock i ett visst förhållande till varandra. Produktiviteten är som regel lägre på storgodsan, latifundios, än på de mindre gårdarna, minifundios. Produktionen per lönearbetare är dock större på de verkligt stora latifundios.

En intressant hypotes som förts fram är att modernisering av jordbruket skulle medföra migration från landsbygden till tätorterna. Hypotesen har bekräftats i ett fall, i samband med att en svenskägd hacienda i Ecuador effektiviserades och migrerade mer än hälften av de anställda (Barraclough & Domike, 1966).

Några entydiga resultat i andra studier som testat den hypotesen finns dock inte. I vissa fall har man snarare konstaterat en motsatt effekt.

Befolkningsökningen på landsbygden i kombination med brist på brukbar mark har av många forskare setts som grundförklaring till migration till tätorter både i Latinamerika och Afrika (Hance, 1970, Schultz, 1971, Shaw, 1974 m fl). Bland dessa forskare finns de som hävdar att befolkningsökningen endast bidrar till att förvärra en situation som i praktiken är resultatet av sociala, ekonomiska och teknologiska faktorer (ex Singer, 1973, 1974). Det mest påtagliga exemplet är en ojämn jordfördelning som spärrar vägen för de fattigas försörjning från eget jordbruk (t ex Rojas, 1967).

Gemensamt för de studier som tar en strukturell utgångspunkt är att de pekar på omständigheter som mer eller mindre direkt tvingar fram en migration från landsbygd till tätorter. Krig, ekologiska sammanbrott och förföljelse p g a etnisk, politisk eller religiös hemvist är ytterligare skäl som tvingar människor att lämna sin trakt och flytta inom eller utanför landet.

3.4.3 Förklaringsmodeller på individnivå

De individbaserade modellerna tar de strukturella förhållandena som givna och försöker i stället förklara migrationen från rurala till urbana områden med mänskliga motiv, behov och resurser. En gemensam nämnare är att man försöker förklara skillnader mellan migranter och icke-migranter. Olika

karaktistika hos migranterna, men också attityder, förväntningar och kunskap om den tätort de flyttar till, har studerats.

Det genomgående draget för studierna är antagandet att migrantens främsta motiv är ekonomiskt. Migranten väger alltså chansen att få ett bra lönearbete mot risken att gå arbetslös, undersysselsatt eller sysselsatt i arbete med lägre produktivitet och bl a därför lägre inkomst än i stadsbygden.

Gunilla Bjerén (1985) har i sin avhandling om migration till en mindre etiopisk stad (Shasemene) i snabb tillväxt kombinerat både registerdata och intervjuer. Hon har också anlagt ett historiskt perspektiv och har därvid kommit en bit längre än vad många migrationsforskare gjort. Bjeréns huvudsakliga frågeställning var varför folk migrerade till staden trots att det inte skulle finnas några arbetstillfällen. Genom sina intervjuer kunde hon revidera den traditionella bilden. Hon visar att migranter ofta kombinerar många olika inkomstkällor och endast sällan är anställda i den formella sektorn som inte avspeglas i någon statistik eller register. Hon kunde också visa att många av migranterna kom från andra städer. Städers befolkningsökning skulle alltså endast till en del kunna förklaras med rural-urban migration.

Den individorienterade migrationsforskningen har historiskt haft en ideologisk belastning i att den förlagt förklaringen till flyttningsmönster i den enskildes medvetenhet och motiv, och inte lyft fram de samhällsförändringar som styr livsvillkoren och därmed den enskildes ställningstaganden. Så har då frågan om attraktionen hos "stadens ljus" jämförd med den en outvecklade landsbygdsmiljö kan erbjuda, tagit en framträdande plats i teorierna om flyttning till staden. Den individorienterade forskningen har ett klart värde i studierna av vem som flyttar, och under vilka omständigheter. Den bidrar också till bättre förståelse för olika former av tillfällig migration och återflyttning, i u-land liksom i våra egna samhällen. Till förklaringen av stadsbygdens tillväxt och nettomigrationen krävs dock också studier av samhällsförändringar och strukturella villkor för arbete och bosättning, vilka ger aggregerade och bestående förändringar i förhållandet mellan land och stad.

3.4.4 Vilka migrerar?

En allmän slutsats om migranter i tredje världen är att de är unga. Det kan förklaras med ungdomars och unga vuxnas särskilda position i samhället. De har ännu inte etablerat sig socialt, de har inte bildat familj, det är de som får ta konsekvenser av undersysselsättning och av knapphet på mark.

En del av de unga migrerar temporärt, eller i varje fall är avsikten att migrationen skall vara temporär. Man far till staden för att spara ihop till konsumtionsvaror eller till ett brudköp.

I andra fall är det de unga som är angelägna om att pröva en ny livsstil (Conning, 1971, Banton, 1957 m fl).

Medan de unga alltså migrerar till städerna, så finns det också studier som visar att det går en ström av äldre i motsatt riktning (ex Flinn & Cartanos studie i Colombia, 1979).

Några forskare har velat visa att det ofta är uppväxtorten som inte förmår motsvara ungdomars behov då de fått utbildning och samtidigt blivit varse vilka möjligheter som bjuds i städerna (Critto, 1972, Margulis, 1967, Montoya Rojas, 1967). Dessa resultat för oss över på en annan viktig faktor som vanligen är förknippad med migration - utbildning.

Studier i Latinamerika och Asien har visat ett positivt samband mellan migration landsbygd-stadsbygd och migranternas utbildning. EG-studien om Afrika (1986) sammanfattar sitt resultat på följande sätt:

"It is thus the most highly skilled and the youngest who migrate from the country, thereby depriving the rural economy of its most dynamic elements; yet these migrants have no certainty of finding jobs in towns (the urban unemployment rates are highest for the 15-30 year old age group). Moreover, the capital city attracts a higher percentage of young work-seekers than the other population centres - a case of greater dynamism or greater deception?"

Traditionellt har det i Afrika varit män som migrerat till stadsbygden även om det funnits undantag. Numera tyder dock tendenserna på att kvinnornas andel ökar bland migranter. Det är särskilt relevant i de samhällen där kvinnorna har en aktiv roll som försörjerskor, och då de försörjer familjen genom att saluföra varor. Elfenbenskusten nämns som ett exempel på en sådan utveckling.

I de samhällen där kvinnorna spelar en viktig roll i jordbruket, är det dock fortfarande relativt ovanligt att just kvinnor migrerar.

En vanlig orsak till kvinnlig migration till städerna är skilsmässa, ibland betingad av ofruktbarhet. Kvinnor tvingas ofta ut i prostitution (SIDAs handlingsprogram 1985).

Man kan utgå från att utbildningen påverkar könsroller, och som väntat kommer också denna in som en modifierande variabel. Det har sagts att ju mindre utvecklat ett land är, desto mer dominerar de manliga migranterna. Detta är ett intressant påstående som emellertid behöver analyseras närmare.

I Latinamerika tycks det som om det är fler kvinnor än män som migrerar till tätorter. Detta har sin främsta förklaring i de många arbeten som finns inom tjänstesektorn, och framför allt i hushåll. Som ett exempel kan nämnas att mer än 60 % av alla förvärvsarbetande kvinnor i Lima arbetar som tjänstefolk (Smith, 1973).

När väl några från en ort har migrerat till en annan ort, eller ett annat land, brukar de efter en tid åtföljas av en familj, släktingar, vänner och grannar. Att redan ha någon som kan hjälpa tillrätta på destinationsorten underlättar

sannolikt beslut om flyttning. Dessutom kan man ju bilda sig en uppfattning om situationen och villkor på den nya orten redan innan man tar steget fullt ut.

Herrick (1965) fann exempelvis att 84 % av de nyanlända migranterna till Santiago hade vänner och släktingar där. Samma förhållande gällde för 83 % av nyanlända migranter i Buenos Aires och 84 % av migranterna i Monterrey i Mexico (Balan et al, 1973).

Släktingar och vänner försöker sedan i möjligaste mån ofta att bo så nära varandra som möjligt i den nya staden. På så sätt kan en social organisation liksom traditioner från hembygden bevaras.

3.5 Målgruppsanalys

För ett fattigdomsorienterat utvecklingssamarbete har det tätt sig naturligt att söka målgrupperna bland landsbygdens fattiga. Levnadsnivåerna i stadsbygden har ansetts vara avsevärt högre än på landsbygden. En "urban bias" skulle ha gynnat städernas invånare på bekostnad av landsbygden. Detta synsätt motiveras med uppgifter om t ex hälsotillstånd och utbildning av den typ som återfinnes i tabellerna 13 och 14.

TABELL 13. Barnadödlighet i stadsbygd och på landsbygd, 0/00

| | Egypten | Sudan | Senegal | Kamerun | Kenya | Nigeria |
|-----------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|
| Stadsbygd | 118 | 94 | 71 | 84 | 80 | 62 |
| Landsbygd | 142 | 114 | 137 | 119 | 108 | 110 |

Källa: Salas 1986

TABELL 14. Befolkning utan skolutbildning.
Åldersgruppen 25 år och över. %

| | Stadsbygd | Landsbygd |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
| Algeriet 1971 | 73,5 | 81,1 |
| Botswana 1981 (12 år och över) | 23,3 | 44,1 |
| Kamerun 1976 | 57,0 | 78,4 |
| Mali 1976 | 83,0 | 97,5 |
| Marocko 1971 | 82,6 | 97,8 |
| Costa Rica 1973 | 7,2 | 23,6 |
| Cuba 1981 | 2,0 | 8,1 |
| Dominikanska republiken 1970 | 22,9 | 52,8 |
| El Salvador 1980 (10 år och över) | 15,5 | 42,2 |
| Guatemala 1973 | 85,2 | 98,7 |
| Honduras 1974 | 29,5 | 64,5 |
| Panama 1980 | 0,3 | 1,1 |
| Puerto Rico 1980 | 40,3 | 63,1 |
| Bolivia 1976 | 23,3 | 65,0 |
| Brasilien 1980 | 22,8 | 57,7 |
| Chile 1970 | 8,3 | 28,8 |
| Colombia 1973 | 14,2 | 38,4 |
| Paraguay 1972 | 11,3 | 25,5 |
| Afghanistan 1980 | 72,4 | 91,5 |
| Indonesien 1980 | 21,9 | 45,9 |
| Malaysia 1970 | 32,5 | 47,5 |
| Nepal 1981 | 26,9 | 43,8 |
| Pakistan | 59,5 | 86,8 |

Källa: Salas 1986

När det gäller hälsoläget är för vissa länder bilden emellertid mindre enhetlig. Vad beträffar exempelvis Brasilien är skillnaderna avsevärda mellan vissa av de olika staterna. I några stater är mortaliteten på landsbygden högre än i städerna, medan i andra stater läget är det omvända (Salas 1986).

Vidare bör erinras om att de presenterade siffrorna är totalsiffror för stadsbygden och landsbygden. Betydande skillnader i dessa hänseenden finns i u-landsstäderna. Salas (1986) ger följande exempel från hälsoområdet.

Barnadödligheten i slummen i Port au Prince är tre gånger så hög som på landsbygden. I vissa av Sao Paulos favelas är barnadödligheten högre än 100 per tusen levande födda. Den totala barnadödligheten i Delhi är 221 per tusen och mer än dubbla siffran för vissa kaster. I Manillas slum är barnadödligheten tre gånger högre, "kvoterna" för tuberkulos och diarré nio respektive dubbelt så stora som i den övriga staden. Dubbelt så många människor lider av blodbrist och tre gånger så många är undernärda. I Panama City kommer mer än 45 % av de diarrésjuka barnen från slummen och mer än 22 % från squatterområden. Likartade siffror har redovisats från Bogotá.

Orsakerna till de dåliga förhållandena är lätta att inse. Överbefolkning och fattigdom spelar en avgörande roll. Undernäring ökar känsligheten för olika sjukdomar. Brist på vatten distribuerat under hygieniska förhållanden är en uppenbar

orsak. Det kommunala distributionssystemet tillhandahåller ofta subventionerat vatten till den mer välbeställda delen av befolkningen, medan sluminvånarna ofta endast har tillgång till vatten av tvivelaktig kvalitet, distribuerat av ambulande vattenförsäljare och ofta till högre priser. Öppna avloppssystem är hemvist för sjukdomsspridande organismer (t ex sjukdomar såsom hakmask, malaria, gula febern, sjukdomar i andningsorganen och diarrésjukdomar). De sociala förhållandena i här aktuella stadsbygdsområden utgör sammanfattningsvis ett hot mot människornas fysiska och mentala hälsa. Instabila familjesituationer ökar förekomsten av veneriska sjukdomar, narkotikaberoende och alkoholism. Mödrar som tvingas arbeta långt från hemmet överger alltför tidigt bröstuppfödningen och utsätter därigenom barnen för påtagliga hälsorisker.

De flesta stadsbor måste köpa alla förnödenheter som mat, brännved, kläder. De blir därför mer beroende av en kontinuerlig inkomst än landsbygdsbor och de kan lättare råka ut för undernäring och felnäring. Att ha en liten bit jord att odla är en livförsäkring som många i tätbefolkade bostadsområden saknar.

Av den fattiga befolkningen i u-ländernas städer utgör hushåll som förestås av kvinnor en stor och ökande andel. I vissa länder, som t ex Nicaragua och Kap Verde, är situationen i detta hänseende närmast dramatisk. I det första fallet förekommer uppgifter om att närmare hälften av alla hushåll förestås av kvinnor, vilket kan antas bero på att migrationen till städerna är omfattande - många kvinnor blir kvar med sina barn på landsbygden - men också på att många män utvandrar. Landet befinner sig i en instabil situation, som starkt påverkar familjernas struktur. På Kap Verde är kvinnohushållen vanliga sedan många generationer tillbaka p g a de mycket speciella förhållandena under kolonialtiden, som under 1900-talet ytterligare förstärktes p g a strukturella förändringar inom jordbruket. Oroligheter och krig eller torka och missväxt tvingar också ensamma kvinnor och barn in till städerna.

Exempel från Afrikas storstäder visar att de kvinnliga familjeförsörjarna i allmänhet har lägre inkomster än manliga försörjare, samtidigt som de ofta har större försörjningsbörda. Även i övrigt är deras resurser starkt begränsade: de saknar tillgång till mark, krediter, utbildning och andra produktionsmedel och tillhör därmed städernas marginella grupper. Kvinnorna lever ofta på arbeten som återfinns inom den s k informella sektorn. De arbetar i andra familjers hushåll och då många gånger utan varje form av social trygghet. De är försäljerskor på marknaderna eller tillverkar mat och godsaker som säljs på gatan. Inkomsten är både låg och oregelbunden. Prostitutionen har i vissa storstäder skrämmande omfattning och uppmärksammas alltmer som ett allvarligt socialt problem.

Kvinnor och barn är alltså extremt socialt och ekonomiskt utsatta. Särskilt för den första generationens inflyttade saknas i staden det skyddsnät som släktingar, grannar och vänner utgör på landsbygden. Kvinnorna hänvisas med sina barn oftast till de perifert belägna slum- och squatterområdena

och genom att de tvingas arbeta utanför hemmet, ofta med extremt långa arbetsdagar, far också deras barn illa och riskerar att bli undernärda.

UNICEF har uppmärksammat den kaotiska situation som gäller för städernas mödrar och barn och har utarbetat ett särskilt handlingsprogram som riktar sig till dem. UNICEF hävdar att de sociala program som regeringarna i tredje världen driver i städerna är helt otillräckliga. UNICEF-strategin bygger på erfarenheter av program som grundar sig på folkligt deltagande och sträcker sig över en tioårsperiod. En viktig utgångspunkt är kopplingen mellan landsbygd och stad/tätort.

Vid Kvinnokonferensen i Nairobi 1985 hölls ett seminarium på temat "Kvinnor och habitat". Där fastslogs att varje förbättring av bostaden och dess omgivning/komplement är ett bidrag till att förbättra kvinnors livsvillkor och allmänna ställning under förutsättning att dessa aktioner i planering och genomförande grundas på kvinnors verkliga behov. Detta konstaterande innebär att bostadsbyggnads- och -förbättringsprogram måste bygga på mobilisering av den befolkning de riktar sig till. Det folkliga deltagandet i hela processen är en grundförutsättning för varje socialt bostadsprogram.

För att förbättra kvinnors situation krävs att man beaktar en rad olika aspekter och behov utöver det fysiska rummet, t ex lokalisering av arbetsplatser, fungerande transportmedel, tillgång till jord för grönsaksodling, skolor och hälsocentraler och givetvis ordnad barntillsyn. För själva bostaden måste man kräva att den skall vara anpassad till familjens behov rent funktionellt, men också ur ett kulturellt perspektiv. Kostnaden för bostaden har fundamental betydelse, liksom upplåtelseform och ägande/lagfart. Kvinnor måste också ges rätt till krediter för att kunna lösa sin bostadsfråga.

En viktig aspekt - som visserligen inte kan planeras fram - är det sociala nätverket, som bör ses som en del av begreppet habitat (som alltså omfattar mycket mer än själva bostaden - på svenska ibland "boplats"). Detta nätverk är för den tredje världens fattiga grunden för överlevnad i en fysisk miljö som oftast verkar destruktiv mot människorna.

3.6 Urbaniseringen och de svenska biståndsmålen

3.6.1 Urbanisering och tillväxt

I litteraturen och debatten påpekas ofta att en stor del av u-ländernas BNP produceras i städer. Sålunda framhåller DAC-sekretariatet att i de flesta u-länder åtminstone 50 % av den totala produktionen åstadkommes i "cities" och "towns". Omkring år 2000 skulle enligt samma källa över två tredjedelar av BNP och 80 % av den årliga BNP-ökningen genereras i tätorter. Tätorterna ses därför som tillväxtpoler och urbaniseringen som en förutsättning för eller rent av en orsak till hög ekonomisk tillväxt.

Den statistik som underbygger sådana påståenden är dock inte helt tillförlitlig. De uppgifter som kan erhållas från t ex Världsbankens "World Development Reports" tillhandahåller data om produktionens fördelning på olika sektorer. Uppgifter

om produktionens geografiska fördelning är däremot oftast obefintliga. Ett sätt att söka få en uppfattning om ett närmevärde på tätorternas resp landsbygdens roll i nämnda hänseenden är att jämföra jordbrukets andel av BNP med andra sektorers. Antagandet är då att jordbruksproduktionen sker på landsbygden, medan övrig produktion äger rum i urbana miljöer. Metoden lider av uppenbara brister. Som tidigare påpekats sker faktiskt jordbruksproduktionen också i stadsbygden. Även industri- och tjänsteproduktion kan äga rum på landsbygden. Som påpekats i Afrikagruppens rapport (SIDA, 1986), omfattar den afrikanska jordbruksstatistiken i regel legalt saluförd produktion, d v s brukarnas överskott efter avdrag för smuggling, försäljning på parallella mer eller mindre legala marknader samt för egen konsumtion. Den verkliga produktionen är ofta avsevärt större än den statistiskt redovisade. Det är rimligt att anta att på högre ekonomisk utvecklingsnivå en större del av jordbruksproduktionen saluförs och att statistiken i övrigt förbättras. Slutsatsen skulle med en sådan utgångspunkt bli att jordbruksproduktionens storlek under tidigare utvecklingskedan underskattas och att följaktligen jordbruksproduktionens ökningstakt över tiden överskattas. Eftersom en allt större del av den totala produktionen över tiden och med ekonomisk utveckling överförs från självhushåll till marknaden kommer sålunda takten i BNP-tillväxten under sådana förutsättningar att överskattas. Minskningen av jordbrukets andel av BNP är då större än vad som visas av statistiken.

Kritik har vidare riktats mot de aggregerade mått, såsom bruttonationalprodukten - BNP, vilka används för att beskriva totala ekonomiska storheter. BNP-siffror säger exempelvis inte något om den registrerade produktionens önskvärdhet i förhållande till utvecklingsmålen. Svårigheten att få grepp om icke-marknadsförd produktion från självhushållen är uppenbar, även om aktningvärda försök gjorts att lösa sådana problem. Den offentliga sektorns produktion säljes ofta inte på någon marknad och kan därför inte mätas på samma sätt som annan produktion. Andra mer lämpliga aggregerade mått finns emellertid inte och BNP-begreppet har ett värde för den här aktuella diskussionen.

Det förefaller sannolikt att statistiska uppgifter om stadsbygdens respektive landsbygdens bidrag till produktionen har sitt ursprung i uppgifter av den art som framgår av tabell 5. Enligt tabellens uppgifter svarar jordbruket i låginkomstländerna för nära hälften av den samlade produktionen och dess andel minskar över tiden liksom i förhållande till BNP. Även med beaktande av de felkällor som ovan översiktligt diskuterats, är det svårt att undvika slutsatsen att urban produktion av tjänster och industriprodukter ökar med växande BNP. Även tabell 6 ger liknande indikationer. Tillväxten inom urbana sektorer är snabbare än tillväxten inom jordbruket. Det kan dock finnas skäl rikta uppmärksamheten på att den industriella tillväxten inom medelinkomstländerna 1973-85 genomsnittligt var lägre än i låginkomstländerna under samma period. Eftersom siffrorna utgör vägda medeltal torde dock den förhållandevis gynnsamma tillväxten i låginkomstländerna Indien och Kina kunna utgöra förklaring.

TABELL 5. Produktionsstrukturen: Jordbrukets andel av BNP i %

| | 1965 | 1983 |
|---------------------------|------|------|
| Låginkomstländer | 43 | 37 |
| Kina och Indien | 42 | 37 |
| Övriga låginkomstländer | 44 | 38 |
| Subsahariska Afrika | 44 | 41 |
| Medelinkomstländer | 21 | 15 |
| Oljeexportörer | 22 | 16 |
| Oljeimportörer | 21 | 14 |
| Subsahariska Afrika | 39 | 26 |
| Lägre medelinkomstländer | 31 | 22 |
| Övriga medelinkomstländer | 17 | 11 |

Källa: Världsbanken, World Development Report 1985

TABELL 6. Produktionstillväxt. Årlig genomsnittlig tillväxt i procent

| | Jordbruk | | Industri | | Tjänster | |
|---------------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | 1965-73 | 1973-85 | 1965-73 | 1973-85 | 1965-73 | 1973-85 |
| Låginkomstländer | 2,6 | 2,9 | 7,2 | 7,1 | 4,2 | 5,0 |
| Kina och Indien | 2,5 | 3,0 | 7,4 | 7,5 | a) | 5,3 |
| Övriga låginkomstländer | 2,8 | 2,2 | 5,6 | 3,5 | 4,2 | 4,4 |
| Subsahariska Afrika | 3,1 | 1,2 | 6,9 | 0,6 | 4,6 | 2,9 |
| Medelinkomstländer | 3,3 | 2,5 | 9,1 | 4,9 | 7,5 | 5,3 |
| Oljeexportörer | 3,5 | 1,8 | 10,0 | 5,2 | 7,1 | 5,9 |
| Oljeimportörer | 3,2 | 3,1 | 8,5 | 4,7 | 7,8 | 4,9 |
| Subsahariska Afrika | 2,4 | -1,3 | 17,7 | 1,0 | 7,1 | 3,5 |
| Lägre medelinkomstländer | 3,4 | 1,9 | 10,6 | 4,4 | 6,8 | 5,3 |
| Övriga medelinkomstländer | 3,2 | 3,2 | 8,4 | 5,0 | 7,8 | 5,3 |

a) Uppgift ej tillgänglig

Källa: Världsbanken, World Development Report 1985

För att undvika de svårigheter som finns när det gäller informationer om ekonomisk sektorfördelning har BNP per invånare jämförts med urbaniseringsgraden. Tabell 7 är en sådan sammanställning.

TABELL 7. Genomsnittlig BNP per invånare och urbaniseringsgrad 1980

| Landgrupp | BNP/inv USD | Andel stadsbygdsbefolkning % | Antal länder |
|-------------------------------------|-------------|------------------------------|--------------|
| Låginkomst | 260 | 17 | 32 |
| Medelinkomst | 1 400 | 45 | 63 |
| Industrialiserade marknadsekonomier | 10 320 | 78 | 19 |

Källa: Mills and Becker 1983

Tabellerna antyder ett samband mellan ekonomisk utveckling och urbaniseringsgrad. Den femfaldiga ökningen av inkomsten

mellan de båda u-landsgrupperna åtföljs av en trefaldig ökning av urbaniseringsgraden. Den sjufaldiga ökningen av inkomsten mellan medelinkomstländerna och de industrialiserade marknadsekonomierna åtföljs av en ökning med endast 70 % av urbaniseringsgraden. Siffrorna tyder på att urbaniseringsgraden ökar snabbare med ekonomisk utveckling på lägre än på högre nivåer.

Sammanställningen i tabell 7 omfattar länder med vitt skilda förutsättningar när det gäller geografi, klimat, historia och kultur i allmänhet. För att i någon mån minska inflytandet av sådana faktorer har i tabell 8 samma uppgifter framtagits för Indien och angränsande länder.

TABELL 8. BNP/inv för Indien och angränsande länder 1980 i fallande storleksordning efter BNP/inv

| Land | BNP/inv | Andel tätorts- befolkning % |
|------------|---------|--------------------------------|
| Pakistan | 300 | 28 |
| Kina | 290 | 13 |
| Sri Lanka | 270 | 27 |
| Indien | 240 | 22 |
| Burma | 170 | 27 |
| Nepal | 140 | 5 |
| Bangladesh | 130 | 11 |
| Bhutan | 80 | 4 |

Källa: Världsbanken, Op. cit.

Tabellen visar ett visst samband mellan BNP per invånare och andel stadsbygdsbefolkning. Den bestyrker närmast de intryck som ges av tabell 7.

Som framgår av tabell 9 ger tidsserier likartade resultat.

TABELL 9. Urbanisering och ekonomisk tillväxt

| Landgrupp | Andel tätorts- befolkning % | | Genomsnittlig årlig tillväxt av real BNP/inv 1960-80 |
|-------------------------------------|--------------------------------|------|---|
| | 1960 | 1980 | |
| Låginkomst | 13 | 17 | 1,2 |
| Medelinkomst | 33 | 45 | 3,8 |
| Industriella marknads- ekonomier | 68 | 78 | 3,6 |

Källa: Världsbanken, Op. cit.

Snabbt växande ekonomier har urbaniserats i högre takt än långsamt tillväxande ekonomier. Industriella marknadsekonominer växte nästan lika snabbt som medelinkomstekonomierna men urbaniserades långsammare beroende på det redan höga utgångsläget (BNP kan i princip växa oändligt. Urbaniseringsgraden kan inte vara mer än 100 %. Sambandet kan således inte vara lineärt.)

Siffror för Indien och angränsade länder framgår av tabell 10.

TABELL 10. Urbanisering och ekonomisk tillväxt för Indien och angränsande länder 1960-80

| Land | Andel tätorts- befolkning % | | Genomsnittlig årlig tillväxt- takt i BNP/inv 1960-80 % |
|------------|--------------------------------|------|---|
| | 1960 | 1980 | |
| Pakistan | 22 | 28 | 2,8 |
| Sri Lanka | 18 | 27 | 2,4 |
| Indien | 18 | 22 | 1,4 |
| Burma | 19 | 27 | 1,2 |
| Nepal | 3 | 5 | 0,2 |
| Bangladesh | 5 | 11 | 0,0 |
| Bhutan | 5 | 4 | -0,1 |

Källa: Världsbanken: Op. cit.

Tabellen visar att utvecklingen i här aktuella hänseenden var likartad vad beträffar Indien och Pakistan. Såväl tillväxt som urbaniseringstakt var obetydlig i Bhutan och Nepal. Urbaniseringen ökade i Bangladesh utan motsvarande ökning av den ekonomiska tillväxttakten.

Som tidigare visats, har urbaniseringsprocessen i många u-länder kännetecknats av att den största staden eller några få städer dominerat, medan mindre städer legat efter både i ekonomisk expansion och absolut folkökning. Därigenom har svårhanterliga problem uppstått i storstäderna.

Många u-landsregeringar har därför antagit utvecklingsplaner som syftar till en expansion av små eller medelstora städer. Syftet har då varit att söka alternativ till en utvecklingsprocess som koncentrerar förhållandevis hög produktivitet, höginkomstsysselsättning, sparande och investeringar ofta till en stad i landet. Ett annat syfte har varit att söka stimulera regionala ekonomier och på så sätt åstadkomma en jämnare levnadsnivåfördelning både när det gäller produktiv sysselsättning och tillgång till väsentliga sociala och fysiska tjänster såsom rent vatten, avlopp, utbildning och hälsovård. Oftast har dessa planer misslyckats. Det finns skäl att något diskutera anledningen härtill.

Stadsbygdsutveckling är en diversifierad företeelse. Det är oftast svårt att generalisera i sådana sammanhang. En viss exemplifiering ger emellertid ett antal infallsvinklar till problemen.

I Afrika är det vanligt att endast den största staden och ibland några få andra har resurser att fungera som ett urbant centrum. De flesta mindre städer saknar sådana företeelser som tillverkningsindustri, grosshandel, högre utbildningsinstitutioner, banker o dyl. Deras huvudsakliga näringsgrenar är ofta lokal eller regional offentlig administration, utvecklad och fragmenterad detaljhandel och hemindustri. I den tidigare nämnda EG-studien (1986) erinras om att kolonial-

makten byggde upp ett ekonomiskt system baserat på export av t ex jordbruksprodukter. Stadsbygden lokaliserades och strukturerades för sådana ändamål medan det traditionella ekonomiska systemet lämnades utanför planeringen. Detta dualistiska förhållande finns i allt väsentligt kvar och har på sina håll förstärkts. Exporten och finansieringen av den exportorienterade jordbruksproduktionen sker fortfarande huvudsakligen via den största staden. De mindre städerna spelar i det ekonomiska sammanhanget en roll huvudsakligen för den närmaste landsbygdens livsmedelsproducerande jordbruk. Dessa två system har i flera länder endast obetydlig kontakt med varandra. Livsmedelsförsörjningen av de större städerna sker ofta och i stor utsträckning genom import, vilken dessutom skapar konsumtionsvanor som inte kan tillfredsställas av landets jordbruk.

När nu många länder söker satsa på de mindre och medelstora städerna för att stimulera faktisk och potentiell regional produktion, har det historiska arvet således lämnat efter sig många hinder vilka kan bidra till en förklaring av de hit-tillsvarande misslyckandena.

På grund av utebliven stimulans till livsmedelsproduktionen (satsning på exportgrödor, frånvaron av jordbruksrådgivning och forskning, ägoförhållanden, brist på utbildning, obetydliga krediter etc) kan livsmedelsproduktionen under nuvarande förhållanden ibland inte ens hålla takten med folkökningen. Exportgrödorna upphandlas ofta av offentliga organ med säte i huvudstäderna. De små och medelstora städerna kommer oftast inte in i denna bild. En satsning på de mindre städerna skulle kunna vara en väg att förse livsmedelsproducenterna med insatsvaror, konsumtionsvaror, nya jordbruksmetoder, utbildning och banktjänster - alla nödvändiga för en ökad livsmedelsproduktion.

Ytterligare ett hinder utgörs av låga inkomster i de små och medelstora städer, som skulle kunna efterfråga ett potentiellt livsmedelsöverskott. Den låga inkomstnivån är en följd av de sysselsättningsproblem som ännu väntar på sin lösning. Det rör sig om undersysselsättning och arbetslöshet men dessutom - och viktigare - om lågproduktiv sysselsättning. En stor del av den avlönade sysselsättningen i de små och medelstora städerna finns i den offentliga sektorn. Till följd av budgetsituationen för den offentliga sektorn i många länder kan denna arbetsmarknad inte förväntas öka utan snarare minska. Industrisektorn kan inte expandera på grund av brist på ledningskapacitet, medel för investeringar, bristande efterfrågan och allmänt dålig ekonomisk miljö för företagen.

Ett annat hinder är det från kolonialtiden befintliga transport- och kommunikationsnätet som upprättats huvudsakligen eller endast för export och kolonial administration.

Den påtagliga centraliseringen av administrativa och finansiella funktioner kan underlätta för makthierarkier med intresse i storstädernas utveckling att utöva ett bestämmande inflytande till förfång för det för utvecklingen nödvändiga folkliga deltagandet i utvecklingsprocessen.

Försöken att i varje fall i utvecklingsplanerna satsa hårt och ensidigt på de mindre och mellanstora städerna har kritiserats från en annan utgångspunkt. Ett intressant exempel är kritiken av Kenyas strategi för urban utveckling (Richardson 1980, citerad från IIED 1986).

En väsentlig utgångspunkt i den kenyanska planeringen är att bromsa Nairobis tillväxt. Nairobi tillhandahåller emellertid betydelsefulla "agglomeration economies" som gör staden med omgivningar attraktiv för näringsliv och människor. Stadens "diseconomies" såsom nedsmutning, trafikstockningar och brottslighet är mindre än i de flesta städer i tredje världen. Vid nästkommande sekelskifte skulle Nairobi kunna fungera tillfredsställande med 4 milj invånare under förutsättning av god planering. En strategi baserad på tillväxt av de små och medelstora städerna måste ta sin utgångspunkt i landets komparativa fördelar inom jordbruk och industrier baserade på landets egna resurser. Målet för utvecklingsstrategin skulle då vara landsbygdsutveckling. Regeringen saknar resurser för satsning på samtliga 18 små eller medelstora städer som i planen betecknats som utvecklingscentra. De flesta av dessa centra ligger för långt från Nairobi för att kunna tillgodogöra sig dess "agglomeration economies" men ändå tillräckligt nära för att inte kunna konkurrera med storstadens fördelar.

Ett av de mest väldokumenterade försöken till regional utveckling är de brasilianska ansträngningarna att satsa på den fattiga regionen Nordeste med i dag ca 30 milj invånare (Dickenson 1980 citerad i IIED 1986). Den federala regeringen har sedan länge sökt stimulera regionens utveckling genom olika åtgärder, bl a skatteförmåner, till de brasilianska företag som gjort av myndigheterna godkända investeringar i regionen. Hundratals nya industrier har byggts och åtskilliga existerande sådana har moderniserats. De flesta industrier producerar inte konsumtionsvaror eftersom efterfrågan på sådana är låg i regionen till följd av den allmänt låga levnadsnivån hos befolkningen. Den största delen av sysselsättningsökningen har skett i de större städerna och i de rikaste staterna i regionen. De som dragit nytta av den kraftiga federala satsningen är i första hand grupper utanför regionen och inom regionen små grupper som definitivt inte tillhör de fattigaste. Kostnaderna för den offentliga sektorn visade sig vara närmast enorma. Försöket kan bl a av sådana skäl knappast upprepas.

En studie avseende Sao Pauloregionen i Brasilien (Hamer 1984 citerad i IIED 1986) visar att expansionen av medelstora städer i regionen mer berodde på tillväxt hos befintliga företag där och mindre på utlokalisering från Stor-Sao Paulo.

Israel kan tillhandahålla intressanta exempel på försök till att utveckla mindre och mellanstora städer i avsikt att avlasta de största städerna och stimulera landsbygdsutveckling. Genom subventioner till näringslivet och satsning på infrastruktur sökte man uppnå sådana mål i ett trettiotal sk utvecklingsstäder. Emellertid visade det sig att mellan 1965 och 1968 dessa städer totalt var nettoexportörer av människor. Migrationen gick just till de större centra som skulle avlastas. Det viktigaste skälet till migrationen var arbetslöshet i utvecklingsstäderna. (Comay och Kirschenbaum

1973 citerad från IIED 1986). Ett intressant inslag i ett delstuderat fall var att de närbelägna kibbutzerna hade endast obetydligt ekonomiska kontakter med de lokala centra. Kibbutzerna hade i stället nära kontakter med sina huvudorganisationer i de större städerna och gjorde största delen av sina uppköp i Haifa och Tel Aviv. (Soe och Kipnis 1972 citerad från IIED 1986.)

3.6.2 Urbanisering och utjämning

Den forskning som skett om urbanisering och utveckling har i hög grad koncentrerats till tillväxtfrågorna. Tillgängligt material medger dock vissa preliminära synpunkter på utjämningsproblemen.

En infallsvinkel vid analysen är det eventuella sambandet mellan ekonomisk tillväxt och utjämning. Sådana frågor har diskuterats sedan 1950-talet och kom att spela en viktig roll under 1970-talet. För ett referat av denna diskussion hänvisas till Afrikagruppens arbetspromemoria i frågan (Afrikagruppens arbetspromemorior 1986).

I promemorian anföres följande:

"Sammanfattningsvis kan således följande med rimlig grad av säkerhet konstateras:

a) Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för att den absoluta fattigdomen skall kunna minskas och efter hand utplånas.

b) Länderstudier har inte kunnat påvisa något entydigt samband mellan produktionstillväxt och inkomstfördelning.

c) Det har inte varit möjligt att identifiera orsakssamband som skulle visa hur en låg eller obefintlig ekonomisk tillväxt skulle kunna påverka levnadsnivåer i en utjämnande riktning. Erfarenheten visar snarast att låg eller obefintlig ekonomisk tillväxt försvårar upprätthållande av kvalitet och kvantitet inom t ex hälsovård och undervisning och andra tjänster av stor betydelse för de fattigaste befolkningsgrupperna.

d) Det är däremot möjligt att peka på erfarenheter där ekonomisk tillväxt kunnat förenas med en alltmer utjämnad inkomstfördelning. Möjligen kan en initialt mer ojämn inkomstfördelning förekomma. Det har vidare varit möjligt att påvisa ekonomiska och sociala förhållanden som har en betydelse i detta sammanhang.

e) Ekonomisk tillväxt är inte ett entydigt begrepp. Det är möjligt att beskriva och analysera former av tillväxtinriktad utvecklingspolitik där oet materiella och sociala innehållet i bruttonationalprodukten kan variera betydligt liksom också inkomstfördelningen.

f) Den föregivna motsatsen eller oförenligheten mellan tillväxt och utjämning är ett skenproblem som metodologiskt uppkommit genom att otillförlitliga statistiska uppgifter jämförs på hög aggregeringsnivå.

g) U-länder med en positiv ekonomisk och social utveckling kännetecknas ofta av en utåtriktad, exportorienterad utvecklingsstrategi."

Av särskild vikt är att framhålla att resurstillväxt är en förutsättning för att den absoluta fattigdomen skall kunna minskas och efter hand utplånas. En initialt någorlunda jämn resursfördelning synes ofta vara en viktig förutsättning härför. Det är emellertid fullt möjligt att konstatera fall där ekonomisk tillväxt under vissa perioder skett samtidigt med en ökning av de fattigas antal. En tillväxtorienterad utvecklingsstrategi i u-länderna måste uppmärksamma sådana frågor. Målet för ekonomisk tillväxt måste, som det formulerats i den svenska biståndspolitiken, syfta till att höja de fattiga folkens levnadsnivå - öka de fattigas sociala, politiska och ekonomiska resurser.

I avsnitt 3.5 har målgruppsfrågorna diskuterats. En väsentlig slutsats av det tillgängliga materialet är att den statistik som ofta legat till grund för tankar om de fattigas fördelning på landsbygd och stadsbygd och om levnadsnivåskillnader mellan sådana områden i största utsträckning är genomsnittssiffror. Dessa lämnar inte några informationer om levnadsnivåspridningen inom områdena. De exempel som stått till buds antyder dock att på många håll levnadsnivån för vissa grupper kan vara lägre i staden än på landsbygden. Den välkända bilden av att kvinnor och barn tillhör de mest utsatta grupperna också i staden framträder klart. Att höja de fattigaste folkgruppernas levnadsnivå ter sig därför angeläget även för stadsbygdsutvecklingen. Med hänsyn till den snabba befolkningstillväxten i de urbana områdena föreligger en påtaglig risk att antalet absolut fattiga i sådana områden kommer att öka. Mot denna bakgrund ter sig en satsning på stadsbygdsutveckling väl förenligt med den svenska biståndspolitiken.

Som tidigare nämnts är emellertid de konkreta kunskaperna om levnadsnivåfördelningen inom stadsbygden liksom fattigdomens faktiska fördelning mellan stadsbygd och landsbygd otillräckliga. På dessa områden finns stort behov av forsknings- och utredningsverksamhet med sikte på läget i det enskilda landet och i den aktuella miljön.

3.6.3 Urbanisering och oberoende

Oberoendemålet har behandlats sparsamt i den svenska biståndsdebatten. Kritik har också framförts mot bristfällig analys av det svenska biståndet i förhållande till detta mål (Widell 1984).

Frågor av denna typ behandlades i Afrikagruppens rapport (Afrikagruppen 1986). Där pekas på vikten av frigörelse från det koloniala beroendet också när det gäller exempelvis undervisningsplaner och på de uppenbara fall där länderna utsätts för utländsk aggression. Man påpekar emellertid att oberoendemålet främjas genom ekonomisk tillväxt och minskat

importberoende. Tankegången har i det nämnda fallet syftat på de afrikanska länderna. Eftersom det svenska biståndet inriktas på de fattigaste länderna har emellertid detta synsätt också relevans för urbaniseringsdiskussioneni övrigt.

3.6.4 Urbanisering och demokrati

Demokratimålet har på senare år kommit att spela en väsentlig roll i den utvecklingspolitiska debatten både i Sverige och internationellt. I det material som funnits tillgängligt har emellertid sådana frågor inte direkt behandlats. Vissa statsvetare hävdar att det finns ett samband mellan ekonomisk utveckling och demokratisk utveckling. Följande citat belyser detta synsätt:

"My ideas reflect those of Aristotle, Tocqueville, Bryce, Kornhauser, and Wittfogel, all of whom emphasized that the distribution of various resources influences the nature of political systems. Lerner hypothesized that the process of social modernization produces democratic governance; Lipset assumed that a country's chances of sustaining democracy depend on the level of socio-economic development and wealth; and Deutsch thought that the process of social mobilization produces political side effects, one of which is the increase in voting participation. I agree that these phenomena are related to the chances of establishing and sustaining democratic political systems, but I do not regard them as the ultimate reasons. My argument is that the basic factor behind these phenomena, which correlates with the level of democracy, is the distribution of power resources. It tends to increase with the level of socio-economic development and the process of modernization and mobilization". (Vanhanen 1984.)

För det citerade konstaterandet talar också det förhållandet att det är de förhållandevis välutbildade som utgör en stor grupp av migranterna från landsbygd till stadsbygd. Det förefaller vara en rimlig hypotes att förmågan till deltagande i beslutsprocessen ökar med utbildningen. Även här synes det finnas stort behov av ytterligare litteraturgenomgång och forskning. På nuvarande kunskapsnivå är det emellertid nödvändigt att vara försiktig med slutsatserna. De europeiska strävandena för demokratiska rättigheter - vilka ofta åberopas - har gått parallellt med - och genom - framväxten av en organiserad arbetarklass i industri- och stadsmiljö. I många utvecklingsländer har de politiska processerna framför allt präglats av brytningen mellan ett koloniserat samhälles traditioner och en kolonialmakts statsrättsliga ideologier. Självständighetsutvecklingen har följaktligen litet gemensamt med de europeiska historiska erfarenheterna. Frågan om urbaniseringens roll för demokratiutvecklingen kan bara besvaras utifrån konkreta studier i enskilda utvecklingsländer.

3.6.5 Sammanfattande synpunkter

Den internationella diskussionen och forskningen har i hög grad handlat om förhållandet mellan urbanisering och ekonomisk tillväxt, medan de förhållanden som avses med övriga biståndsmål hittills behandlats i mindre utsträckning.

Detta får givetvis inte fattas så att tillväxtmålet i det enskilda fallet alltid måste vara viktigast. Vad beträffar utjämningsmålet är det vidare intressant att skilja på två olika infallsvinklar. En satsning på urbanisering kan sålunda motiveras och analyseras med utgångspunkt i det förväntade positiva sambandet urbanisering-regional tillväxt och ett ytterligare tänkbart positivt samband tillväxt-utjämning. Insatser inom infrastruktur och kommunikationsplanering för en hel stad skulle kunna motiveras härmed. En annan infallsvinkel kan vara en direkt satsning på utjämningsmålet, d v s projekt som är omedelbart inriktade på de fattigas behov, t ex bostadsprojekt med väl definierad och analyserad målgrupp.

Med nuvarande kunskapsläge är det lättast att motivera urbaniseringens plats i utvecklingsprocessen med hänvisning till tillväxtmålet. Det är emellertid av vikt att särskilt i de enskilda fallen undersöka de övriga biståndsmålens relevans och betydelse. Det finns inte några skäl förmoda att i de fall SIDA:s erfarenhet från stöd till landsbygdsutveckling påvisat svårigheter när det gäller att uppnå det utjämnings- och demokratirelaterade målet, dessa svårigheter skulle vara mindre inom de urbana sektorerna. Motsatsen ter sig a priori mer sannolik.

3.7 Bistånd till stadsbygdsutveckling. Volym och erfarenheter

3.7.1 Översikt

Tabell 11 visar att den totala åtagandevolymer avseende bistånd till stadsbygdsutveckling under senare år uppgått till ca 800 miljoner USD motsvarande ca 2 % av den totala åtagandevolymer. Som framgår av anmärkningarna till tabellen måste dock dessa siffror tolkas med försiktighet. Den biståndsstatisik som upprättas av DAC-sekretariatet är inte primärt avsedd att ge informationer om biståndets fördelning på landsbygd och stadsbygd. Även definitionssvårigheterna är uppenbara. Världsbanken från vilka uppgifterna om biståndet är hämtade har valt att begränsa uppmärksamheten till projekt med en "explicit urban focus" vilket synes innebära verksamheter med uttalat mål att bidra till stadsbygdsutveckling. Givetvis förekommer i stor utsträckning att också andra projekt förläggs till stadsbygd utan att den primära avsikten med projekten i och för sig har varit att bidra till utvecklingen av ifrågavarande stadsbygd. Sådana projekt kan ha ett påtagligt inflytande på urbaniseringsutvecklingen.

TABELL 11 Offentligt utvecklingsbistånd till stadsbyggsutveckling. Årliga åtaganden^{1) 2)}

| | 1980 | | 1981 | | 1982 | | 1983 | |
|---------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | Milj | % av | Milj | % av | Milj | % av | Milj | % av |
| | USD | bist | USD | bist | USD | bist | USD | bist |
| <u>Bilateralt</u> | | | | | | | | |
| Frankrike | 44,5 | 0,9 | 102,3 | 2,3 | 43,5 | 1,0 | 25,8 | 0,6 |
| Japan | 1,8 | 0,1 | 1,9 | 0,1 | 5,4 | 0,1 | 2,9 | 0,1 |
| Nederländerna | 63,1 | 3,9 | 15,9 | 1,5 | 4,2 | 1,7 | 20,0 | 2,2 |
| Storbritannien | 1,3 | 0,1 | 0,8 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 3,7 | 0,4 |
| USA ³⁾ | 23,9 | 0,4 | 20,3 | 0,4 | 3,3 | 0,3 | 2,0 | - |
| Västtyskland | 167,7 | 3,6 | 16,2 | 0,5 | - | - | 2,9 | 0,1 |
| Övriga DAC-länder ⁴⁾ | 69,8 | 2,2 | 83,6 | 2,0 | 82,3 | 2,0 | 64,7 | 1,8 |
| Summa | 372,0 | 1,5 | 241,0 | 1,1 | 139,0 | 0,6 | 123,0 | 0,5 |
| <u>Multilateralt</u> | | | | | | | | |
| Världsbanken | 384,8 | 3,3 | 501,0 | 4,1 | 374,8 | 2,9 | 554,0 | 3,8 |
| IDB | 40,0 | 1,7 | 11,0 | 0,4 | 190,0 | 6,9 | 39,0 | 1,3 |
| AsDB | 40,0 | 2,9 | 99,3 | 5,9 | 30,2 | 1,7 | 36,7 | 1,9 |
| AfDB | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CDB | 1,0 | 2,4 | 0,4 | 0,8 | 3,0 | 5,9 | 2,7 | 6,1 |
| UNDP ⁵⁾ | 8,7 | 1,3 | 10,9 | 1,5 | 9,8 | 1,5 | 8,6 | 1,6 |
| Summa | 474,5 | 2,9 | 622,6 | 3,5 | 607,8 | 3,2 | 641,0 | 3,1 |
| Totalt bistånd | 846,5 | 2,1 | 863,6 | 2,1 | 746,8 | 1,8 | 764,0 | 1,7 |

Anmärkningar

1. Siffrorna avser utvecklingsprojekt vilka definieras som en blandning av följande verksamheter: Bostäder och angränsande tjänsteproduktion, transporter, utbildning, administration och regional utveckling. Uppgifterna omfattar inte annat bistånd såsom utbildning utöver administrativ utbildning för tätortsförvaltning, hälsoprojekt och telekommunikationer. Sannolikt har sådana projekt en väsentlig betydelse i det här aktuella sammanhanget. Uppgifterna avseende det bilaterala biståndet är hämtade från OECDs Creditor Reporting System - CRS. CRS medger inte en direkt identifiering av stadsbyggsprojekt. Vidare tenderar CRS att underskatta biståndet till samtliga sektorer. Skälen härtill är följande:

a) Vissa transaktioner beskrivs endast i allmänna ordalag och specificerar inte om aktiviteterna äger rum i urbana eller rurala områden.

b) Tekniskt bistånd täcks inte av CRS.

c) I några fall är DAC-medlemmarnas rapportering ofullständig eller fördröjd. Underskattningen vad beträffar bistånd till olika sektorer beräknas av DAC-sekretariatet uppgå till storleksordningen 10-20 % av de faktiska beloppen.

2. På grund av under not 1 angivna skäl bör dessa uppgifter anses som i hög grad ungefärliga.

3. Siffrorna omfattar inte USAID Housing Investment Guarantee Program. Detta program - HIG - tillkom 1961. Programmet avser att främja lokalt sparande för långsiktiga bostadslån och att stödja tillkomsten av demonstrationsprojekt inom bostadsbyggnadssektorn. Detta skall ske inom ramen för USAIDs övergripande mål att främja

privat företagsamhet, policy reformer, institutionell utveckling och teknologiöverföring. Programmet ger garantier för privata lån och räknas i DAC-statistiken inte som offentligt utvecklingsbistånd. HIGs årliga volym är ca 55 miljoner USD.

4. Enligt CRS uppgick åtaganden för denna grupp 1984 till i miljoner USD 6,0 (Kanada), 15,6 (EG), 0,8 (Italien), 2,4 (Norge).

5. Beloppen avser endast bostäder och infrastruktur. Procentsiffrorna är uppskattningar avseende projekt finansierade från UNDPs egna tillgångar.

Källor: Världsbanken, International Assistance for Urban Development Strategies and Approaches of the Major Multilateral and Bilateral Donors. November 1985.

Underhandsuppgifter från DAC-sekretariatet.

I det följande skall lämnas en kort beskrivning av biståndet. Vidare redovisas de uppgifter som framkommit om SIDAS insatser inom området. Slutligen beskrivs de hittillsvarande erfarenheterna av utvecklingssamarbetet så som de framkom vid världsbankskonferensen i december 1985.

3.7.2 Multilaterala organisationer och regionala utvecklingsbanker

3.7.2.1 Världsbanken (IBRD och IDA)

Först i början av 70-talet började Världsbanken intressera sig för urbaniseringsproblemen. Man försökte till att börja med kombinera ett antal aspekter - bostäder, vatten, transporter, kommunala tjänster, institutionsuppbyggnad och landförbättring - till enhetliga urbaniseringsprojekt. Detta innebar att man ville samordna investeringarna inom ovan nämnda områden samtidigt som man ville flytta finansieringsbördorna från den offentliga sektorn till den privata sektorn och till befolkningen i de berörda områdena. En stor del av investeringarna skulle avse de fattiga i stadsbygden, eftersom dessa utgör största delen av befolkningen i stadsbygden i många u-länder. Mellan mitten av 1972 och mitten av 1984 finansierade Världsbanken 103 sådana projekt i 47 länder. Ca 43 % av det totala lånebeloppet på ca 3,4 miljarder USD utlånades på IDA-villkor. Även om verksamheten var en obetydlig del av den totala utlåningen bör det uppmärksammas att över 70 % av bankens utlåning består av projekt inom vatten och avloppstransporter, telekommunikationer, småföretag, industri, energi, utbildning och utvecklingsbanker. Största delen av dessa investeringar har geografiskt sett skett i stadsbygden.

Den geografiska fördelningen av utlåningen framgår av tabell 12.

TABELL 12. Världsbankens utlåning till stadsbygdsutveckling: Geografisk fördelning i %

| Område | Belopp % | Antal projekt |
|-------------------------------|----------|---------------|
| Latinamerika och Karibien | 35 | 31 |
| Östasien - Stilla havsområdet | 26 | 21 |
| Sydasien | 14 | 9 |
| Afrika | 13 | 24 |

Källa: Världsbanken, op.cit.

Inom regionerna har en stark geografisk koncentration ägt rum. I Latinamerika och Karibien gick omkring 72 % av lånen till fyra av fjorton mottagarländer. Brasilien svarade för 44 % följt av Mexico med 16 %. I den östasiatiska och Stilla havsregionen gick 89 % av utlåningen till Korea (36 %), Filippinerna (29 %) och Indonesien (24 %). Thailand och Malaysia svarade för de återstående 11 %. Bankens inriktning i denna region har varit att i första hand satsa på stora industrialiserade medelinkomstländer samt på Indonesien som är stort men också förhållandevis fattigt.

Botswana, Kenya och Tanzania erhöll 49 % av utlåningen till Världsbankens region Östafrika. I Västafrika svarade Senegal och Elfenbenskusten för 55 % av utlåningen. Inom regionen Europa, Mellersta Östern och Nordafrika koncentrerades utlåningen till sex länder: Tunisien, Marocko, Jordanien, Nordjemen och Turkiet. I Sydasien har utlåningen varit koncentrerad till Indien och i mindre utsträckning till Pakistan. De första projekten var förhållandevis små och inriktades på att söka tillfredsställa basbehoven hos de fattiga i de större städerna. Utvecklingen har sedermera gått mot större integrerade projekt. Projekten krävde starka institutioner på mottagarsidan som kunde genomföra en samordnad utvecklingsansträngning. Ej förvånande visade det sig att sådana institutioner inte fanns och för att komma till rätta med sådana problem lanserades "urban engineering/management projects" avsedda att stärka urban effektivitet och produktivitet. Tanken var att förstärka stadsbyggsinstitutionerna genom utbildning, kommunala utvecklingsprogram, särskilt på finansieringssidan då frågan om "replicability" blev alltmer påträngande.

3.7.2.2 Interamarikanska utvecklingsbanken - IDB

IDB inledde bistånd till stadsbyggsutveckling 1961 via en Social Progress Trust Fund - SPTF. Fonden finansierades genom bidrag från USA. Verksamheten gick huvudsakligen ut på att tillhandahålla färdiga bostäder till låg kostnad. Urbana utvecklingsprojekt svarade för ca 15 % av IDBs verksamhet fram till 1966 då fondens resurser hade uttömts. Vattenförsörjning och sanitet som huvudsakligen avsåg tätorter svarade under samma tid för 19 % av låneportföljen. Därefter har andelen bistånd till stadsbyggsutveckling radikalt minskat till mindre än 4 % av verksamheten. Insatserna finansieras från IDBs "Fund for Special Operations - FSO". 66 % av samtliga lån 1961-84 har gått till fem av de 21 medlemsländer som erhållit lån för tätortsutveckling. Projektens utformning och inriktning har följt samma utveckling som Världsbankens motsvarande aktiviteter. IDB har ambitionen att öka stadsbyggsbiståndets andel.

3.7.2.3 Asiatiska utvecklingsbanken - AsDB

Sedan banken inledde sin verksamhet 1967 har en koncentration skett till utvecklingen av direkt produktiv verksamhet genom stöd till jordbruk och agroindustri liksom också utveckling av infrastruktur, särskilt energi, transporter och telekommunikationer. En stor del av de infrastrukturella projekten har koncentrerats till stadsbygd och har haft stor betydelse för urbaniseringen. 1976 inleddes en blygsam verksamhet inom

stadsbygdsutvecklingen. Den totala utvecklingen som följt ungefär samma mönster som Världsbankens motsvarande verksamhet svarar för 2 % av låneportföljen. Låntagare har varit Indonesien, Hong Kong, Malaysia, Korea och Thailand.

3.7.2.4 Karibiska utvecklingsbanken - CDB

CDB, som inledde sin verksamhet 1970 har koncentrerat sina aktiviteter till direkt produktiva sektorer och till transporter och telekommunikationer. Under perioden 1970-84 har sådana aktiviteter svarat för 67 % av verksamheten. Lånen är små på i medeltal 3 miljoner USD per projekt. Stadsbygdsutveckling utgör en mindre del av verksamheten - under perioden 38,5 miljoner USD eller 7 % av samtliga åtaganden. Ursprungligen satsade man på bostäder för låg- och medelinkomsttagare. På grund av medelsbrist har man under senare år inriktat sig på bistånd till finansieringsinstitutioner som skulle kunna mobilisera lokalt sparande. Förändringen ligger i linje med vad som skett inom IBRD och också inom IDB och AsDB.

3.7.2.5 Afrikanska utvecklingsbanken - AfDB

Bankens verksamhet har växt snabbt sedan 1967. De totala låneåtagandena sedan dess och till och med 1984 uppgår till 879 miljoner USD och 84 projekt. Inriktningen har varit jordbruk, transporter och affärsdrivande offentliga inrättningar. De båda sistnämnda aktivitetstyperna är i stor utsträckning tätortsbaserade. AfDB har inte givit lån till integrerade tätortsprojekt men har givit stöd till en bostadsfinansieringsinstitution - Shelter-Afrique vilkens huvudsakliga mål är att mobilisera medel för bostäder avsedda för låg- och medelinkomsttagare. Verksamheten skall ske genom befintliga nationella institutioner. Där sådana inte finns kan Shelter-Afrique tillhandahålla tekniskt bistånd för att organisera sådana institutioner.

3.7.2.6 UNDP

UNDP inledde bistånd till urbanisering 1965. Sedan dess har programmet ställt till förfogande omkring 116 miljoner USD för 426 projekt inom stadsplanering, utbildning, utveckling av självbyggande, studier av byggnadsmaterial samt tjänster inom fysisk infrastruktur. Därutöver har FNs kapitalfond (UN Capital Development Fund - UNCDF) bidragit med totalt 12 miljoner USD under perioden 1970-84 för utveckling av lågkostnadsbostäder, främjande av produktion av lokalt byggnadsmateriel och förbättring av "squatter"-områden.

3.7.3 Bilateral givare

3.7.3.1 Översikt

Som framgått av tabell 1 är de bilaterala givarnas tätortsbistånd med undantag för USAs förhållandevis obetydligt. Historiskt har USAID sedan lång tid tillbaka framhållit vikten av stadsbygdsutveckling som ett medel att främja både utjämning och ekonomisk utveckling. Det viktigaste instrumentet är som tidigare nämnts HIG vilket inte kan räknas som bistånd enligt DAC-definitionerna. HIG kom till stånd 1961.

Inriktningen var från början att få till stånd kapitalgenererande institutioner för att finansiera bostäder för medelinkomsttagare och att uppmuntra kooperativa former härför. Under 70-talet förändrades inriktningen till förmån för bostäder åt låginkomsttagare. De f n rådande principerna är:

- a) affordability
- b) financial self-sufficiency of lending institutions
- c) an increased role for the private sector
- d) replicable approaches
- e) encouragement to countries to prepare and implement national housing policies that reflect the four previously mentioned criteria."

(Citerat från World Bank "International Assistance for Urban Development Strategies and Approaches of the major Multilateral and Bilateral Donors".)

Fram till 1984 har Latinamerika dominerat som låntagare inom HIG med 55 % av det totala beloppet. Östra Asien har erhållit 24 % och Asien i övrigt 12 % av utlåningen. Afrika har erhållit 9 % av lånen. Eftersom lånen inte ges på biståndsvillkor har i allmänhet övre medelinkomstländer (BNP per inv 1640-6850 USD 1983) gynnats. I Afrika domineras programmet av Elfenbenskusten och Kenya.

USAID har också givit förhållandevis stora bidrag i form av tekniskt bistånd och forskning som ett komplement till HIG. Stadsbyggsbistånd synes nu växa fram som ett prioriterat område inom USAID tillsammans med en fortsatt satsning på landsbygdsutveckling.

Några bilaterala givare har indirekt stött multilaterala stadsbyggsprogram genom gåvobistånd och mjuka lån. AsDBs tekniska biståndsprogram finansieras huvudsakligen från bilaterala källor. USA och Tyskland ger bistånd till CDB i form av gåvobistånd och mjuka lån. Världsbanken söker aktivt bilateral samfinansiering.

3.7.3.2 SIDA

Som tidigare nämnts är ett väsentligt problem när det gäller stadsbyggsbistånd frågan om hur detta begrepp skall definieras. Med utgångspunkt huvudsakligen i Världsbankens definition av bistånd till stadsbyggsutveckling har för SIDAs vidkommande stöd under senare år till vattenförsörjning, förvaltning, telekommunikationer, transport och energi närmare studerats. Vidare redovisas en inom verket 1982 gjord översikt över svenskt stöd till u-ländernas storstadslum. Redovisningen är troligen inte heltäckande.

Vattenförsörjning

I Tanzania ingår sedan 1983 ett integrerat landsbyggsvattenprojekt i det svensk/tanzaniska samarbetet. Projektet benämns HESAWA, "Health through Sanitation and Water", och är avgränsat till regionerna Kagera, Mara, Mwanza. Dessa omfattar tre regionhuvudstäder, 12 distriktshuvudstäder och ytterligare fem tätorter. Befolkningssiffrorna för dessa ger följande bild (ur census 1978).

| Regionhuvud- städerna | Andel stads- befolkning % | Invånare 1978 | Tillväxt % | Prognos 2000 |
|--------------------------|------------------------------|------------------|---------------|-----------------|
| Bukoba | 10 | 20 430 | 8,7 | 150 000 |
| Musoma | 7,5 | 32 660 | 7,1 | 170 000 |
| Mwanza | 3,5 | 110 610 | 11,1 | 550 000 |
| Totalt | | 163 700 | | 870 000 |

1957 var befolkningen i dessa städer respektive 5 200, 7 200, 19 900 = 32 400. Över 20 år har således befolkningen femdubb-
lats. Tillväxttakten till år 2000 förväntas öka. Distrikts-
"huvud"städerna varierade i storlek 1978 mellan 1 700 och
13 700 invånare.

Vattenförsörjningen i dessa städer är prekär, sanitetssitua-
tionen likaså. Kolera har också från tid till annan dykt upp
i några av dessa städer. Flera av anläggningarna är gamla och
otillräckliga för befolkningen i dag. De flesta är diesel-
beroende.

SIDA har uppmärksammat dessa problem och har givit ett visst
bidrag till underhåll genom att låta svenska experter arbeta
med dessa problem vid sidan av sina landsbygdsuppgifter samt
genom import av reservdelar. Vid sektorgenomgången 1984 be-
fanns städernas standard vara så nedgången att endast region-
huvudstäderna kunde betecknas som egentliga städer. Genom-
gången förordade därför att inlemma övriga tätorter i området
i det pågående programmet. Sju av de 12 distriktsstäderna har
erhållit medel för rehabilitering och utbyggnad. För två av
dessa har dieselberoendet minskat då de byggts om till att
delvis fungera med självtryck. Totalt budgeterades för insat-
ser i tätorterna: 84/85 870 000 kr; 85/86 620 000 kr; 86/87
475 000 kr.

I Botswana stödjer Sverige ett program för landsbygdens vat-
tenförsörjning. Botswana har 17 storbyar och 337 landsorts-
byar. Storbyarna får med internationella normer anses vara
landsortsstäder (bostäderna är dock av landsbygdstyp och
styrelseskicket skiljer sig från städernas). Samtliga 17
storbyar har fått sin vattenförsörjning ordnad med bistånd
från Sverige. Anläggningarna planerades för ett befolknings-
underlag som innebar en underskattning av urbaniseringstak-
ten. En jämförelse mellan 1971 och 1981 års folkräkningar
visar på tillväxttal per år av ca 6-8 %, i vissa byar högre.
Befolkningen i storbyarna har under denna tioårsperiod i det
närmaste fördubblats. Idag, ca fem-tio år efter byggandet
måste anläggningarna byggas ut och delvis byggas om. SIDA
medverkar i detta arbete med viss upprustning av anläggning-
arna. I ett område som omfattar flera storbyar har Sverige
beviljat en u-kredit till utveckling av grundvattenresurserna.
Botswana har en plan för rehabilitering och utbyggnad av
anläggningarna i stadsbygden (d v s städer och de 17 stor-
byarna). Västtyskland ger bistånd till upprustning och ut-
byggnad av befintliga anläggningar i fem storbyar.

Förvaltningsbistånd

De enda insatserna inom förvaltningsbiståndet, som kan sägas
ha berört tätorter, är vissa projekt för fysisk planering.
Två program pågår för närvarande:

- stöd till plankontoret (Department of Lands, Surveys and Physical Planning) inom inrikesministeriet i Lesotho
- stöd till plankontoret (Department of Town and Regional Planning) inom kommunministeriet i Botswana.

Dessutom finns en underhandsframställan om stöd till plankontoret (Department of Physical Planning) inom kommunministeriet i Zimbabwe.

SIDA har också nyligen fått en begäran om att stödja en Urban Development Corporation i Zimbabwe.

Stödet till fysisk planering i Lesotho påbörjades under 1985 och avtal finns nu att stödja projektet under tre år (1985/86 - 1987/88) till en ungefärlig kostnad av 5 mkr. Insatsen ingår som en del i förvaltningssektorstödet till Lesotho.

Målet för insatsen är att stärka Lesothos kapacitet att styra och samordna all fysisk riksplanering och därmed bidra till en effektiv resursanvändning både på nationell och regional nivå.

Plankontorets två huvudsakliga arbetsuppgifter för den närmaste tiden är att dels göra en riksplanering för Lesotho (National Settlement Policy), dels en generalplan för Maseru.

Den svenska insatsen består av utbildningsinsatser, stipendier för studiebesök utomlands, två fältanställda, utrustning och viss allmän rådgivning. Insatsen är upplagd som ett institutionssamarbete mellan plankontoret i Lesotho och Statens Planverk (Swedplan).

Vid beredningen av insatsen framhölls att detta var en typisk förvaltningsutbildningsinsats och att huvudsyftet var att få en myndighet i mottagarlandet, som hade en relativt stor grupp välutbildad inhemsk personal, att fungera bättre. Personalen hade god teoretisk utbildning men saknade erfarenhet av att praktiskt arbeta med planeringsfrågor. Huvudvikten lades alltså vid utbildning och kunskapsöverföring. Att stödet också de facto gällde en generalplan för Maseru och en National Settlement Policy kom i bakgrunden. Anledningen till detta är SIDA:s obenägenhet att satsa på projekt som rör fysisk planering, särskilt då stadsplanering. Med en annan SIDA-policy skulle detta projekt kanske fått en annan framtoning. Lesotho har ansett det synnerligen angeläget att få fram en plan för Maseru.

SIDA har sedan ca tio år stött plankontoret (Department of Town and Regional Planning, DTRP) i Botswana inom kommunministeriet i Botswana med svenska långtidsexperter. Ett stort antal svenskar har under dessa år tjänstgjort på myndigheten och har haft en positiv utvecklingseffekt på den fysiska planeringen i Botswana. Bland annat har DTRP haft till uppgift att göra planer för utvecklingen i Gaborone samt att planera "diamantstaden" Jwaneng i Kalahariöknen. Under de åren som svenskt stöd har utgått har DTRP också lagt upp ett omfattande utbildningsprogram vilket har haft till resultat att nästan alla tjänster inom plankontoret nu är botswaniserade. Fortfarande finns ett par svenska experter kvar men det

är inte aktuellt att rekrytera några efterträdare när dessa åkt hem. Insatsen skall utvärderas hösten 1986.

Denna insats har aldrig hanterats som något projekt inom SIDA och har därför inte varit föremål för någon beredning eller utvärdering. Ej heller finns några insatspromemorior skrivna om detta. Experterna har rekryterats som en del av ett program inom ramen för vilket Botswana kunde begära långtids-experten till Botswana för olika funktioner inom statsförvaltningen - ett slags allmänt program för att stärka förvaltningen i Botswana med utländska experter.

Undervisningsbyrån planerar att låta utvärdera detta projekt någon gång under 1986/87.

Undervisningsbyrån har nyligen fått en underhandsförfrågan från Zimbabwe avseende stöd till plankontoret (Department of Physical Planning) inom kommunministeriet i Zimbabwe. Byrån har ännu inte tagit ställning till förslaget. Projektförslaget kommer att bedömas i ljuset av Zimbabwes totala framställning om förvaltningsbistånd för nästa avtalsperiod, d v s perioden efter 1 juli 1987.

SIDA har tidigare fått förslag från Zimbabwe om att stödja framtagningen av en generalplan för Harare. SIDA bekostade en första konsultstudie men drog sig sedan ur projektet.

Inom ramen för förvaltningsbistånd till kommunministeriet i Zimbabwe hade medel avsatts för uppbyggnad av en serviceorganisation för kommunerna (Local Authorities Service Organization, LASO) delvis med Svenska Kommunförbundet som förebild. Zimbabwe har nu istället beslutat att tillskapa en Urban Development Corporation (UDC). UDCs huvudsakliga uppgift skulle vara att genomföra regeringens planer rörande ekonomisk utveckling på landsbygden genom att hjälpa till att bygga upp väl fungerande tätorter, s k growth points, för att på så sätt motverka immigrationen till städerna. En uppgift skulle t ex vara att starta och driva kooperativ och affärsföretag i tätorterna tillsammans med kommunerna. UDC skulle också lämna viss service till kommunerna t ex när det gäller bokföring och revision.

Undervisningsbyrån har ännu inte tagit ställning till detta förslag utan vill diskutera det närmare med de zimbabwiska myndigheterna.

Detta projekt kan delvis betraktas som ett tätortsprojekt även om syftet är att åstadkomma ekonomisk utveckling på landsbygden och hindra inflyttning till städerna.

Telekommunikationer

Stora delar av telestödet till Tanzania, Moçambique, Lesotho och Guinea-Bissau är avsett att förbättra kommunikationerna för invånarna i stadsbygden och för kommunikation mellan orterna. Förbättringarna kommer främst näringslivet tillgodo vilket i sin tur torde ha positiv inverkan på orterna. Genom kiosksystem och fler installerade telefoner och fungerande linjer gynnas också den enskilde. De svenska insatserna är

framför allt inriktade på utbildning, underhåll och reservdelsförsörjning. Undantaget stöd till internationella länkar har drygt 150 mkr utbetalats.

Transport

Ett kollektivtransportsystem har utvecklats i Lahore i Pakistan med svenska importstödsmedel och med tjänster köpta från Volvo. Utvärderingen är positiv men pekar på behovet av utbildning och underhåll för att insatsen skall få bestående värde för kommunikationerna i denna tätort.

Energi

Ersättning för brännved, Maputo, Moçambique: I många tätorter får hushållen allt svårare att tillfredsställa behovet av brännved till rimliga priser. Efterfrågan på brännved och träkol i tätorterna leder till en tilltagande avskogning av omkringliggande landsbygd. I det aktuella projektet studeras möjligheterna att i Maputo ersätta brännved med stenkol och el.

1982 års översikt över svenskt stöd till u-ländernas storstadslum

Organisation/Land

| Insats, syfte m m avtalat under budgetåret | Belopp |
|--|-----------|
| The International Union for Nutritional Sciences (IUN) | |
| - "Rethinking Infant Nutrition Policies under Changing Socio-Economic Conditions". Studier av hur amningen påverkas av arbetsförhållanden och reklam för bröstmjölk ersättning. Dar es Salaam, Tanzania, Sao Paulo, Brasilien, Colombo, Sri Lanka, 1979/80 - 1981/82 | 410 000 |
| Moçambique | |
| - Allmänt konsultstöd för studie av kollektivtrafiken i Maputo och Beira. Personalstöd för bl a utbildning och analyser. Inköp av reservdelar. 1980/81 - | 9 000 000 |
| ILOs regionala team för sysselsättningsfrågor i södra Afrika (SATEP) | |
| - Stöd för att stärka ländernas oberoende genom att bistå regeringar och befrielse rörelser med att utforma sysselsättnings- och utvecklingsstrategier som leder till ökad inhemsk sysselsättning och tillfredsställande av befolkningens basbehov. Fyra huvudområden, varav två kan särskilt sägas rikta sig även till städernas befolkning (sysselsättningsmöjligheter i hemlandet för migrerande arbetskraft samt arbetskraftsintensiva offentliga arbeten) 1979/80 - 1981/82 | 6 400 000 |
| Helt dominerande inom området var emellertid <u>biståndet genom enskilda organisationer</u> . Följande framkom | |

| <u>Organisation</u> | Utbetalningar | | 81/82 | 82/83 | Totalt |
|---|---------------|---------|------------------|-----------|-----------|
| | 79/80 | 80/81 | | | |
| Insats, syfte m m avtalat under budgetåret | | | | | |
| Adoptionscentrum | | | | | |
| - Barndaghemmet "Herlinda López i Managua i Nicaragua 80/81 | | | 144 000 | | 144 000 |
| Afro Art | | | | | |
| - Harare Weaving Centre i Salisbury, Zimbabwe. Bidrag till igångsättning och textila redskap 81/82 | | | 103 400 | | 103 400 |
| Frikyrkan Hjälper | | | | | |
| - Alfabetiseringsprogram i Sao Paulo, Brasilien 80/81 | | 341 715 | 341 715 | 341 715 | 1 025 145 |
| - Socialt arbete i Santiagos slum, Chile. Stöd till daghem, folk matsalar, polikliniker och verkstäder 81/82 | | | 274 000 | 259 000 | 766 000 |
| - Hälsovård, yrkesutbildning i Limas slum, Peru 81/82 | | | (83/84: 233 000) | 254 000 | 854 700 |
| | (83/84 | 279 400 | 84/85: | 321 300) | |
| Frälsningsarmén | | | | | |
| - Studiehjem för pojkar i Cochabamba, Bolivia 78/79 | 800 000 | 277 000 | | | 1 077 000 |
| - Härbärge för unga kvinnor & socialt center i Colombo Sri Lanka 79/80 | 300 000 | 342 000 | | | 642 000 |
| - Hälsocentral i Kinshasa, Zaire 79/80 | | 800 000 | 260 000 | | 1 060 000 |
| - Fritidshem i Valdivia, Chile 81/82 | | 400 000 | 200 000 | | 600 000 |
| - Fritidshem i Valparaiso, Chile 82/83 | | | | | 503 000 |
| - Slumarbete/yrkesträning på Pany Island, Filippinerna 82/83 | | | | | 133 000 |
| KFUK/KFUM | | | | | |
| - Lånefondsprojekt med syfte att skapa sysselsättnings- och försörjningsmöjligheter för invånarna i Limas slum Peru 79/80 | | 390 000 | | | 390 000 |
| - Utvecklingsarbete bland gatpojkar i Bogotá, Colombia 80/81 | | | 95 000 | 95 000 | 285 000 |
| | | | (83/84: | 95 000) | |
| Pingstmissionens u-landshjälp | | | | | |
| - Teknisk skola i Cochabamba, Bolivia 80/81 | | | 2 500 000 | 2 290 000 | 5 090 000 |
| | | | (83/84: | 300 000) | |

| <u>Organisation</u> | Utbetalningar | | 81/82 | 82/83 | Totalt |
|---|---------------|---------|---------|-----------|------------|
| | 79/80 | 80/81 | | | |
| Self Employed Women's Association - Marketing and management support for the self employed women workers of Ahmedabad: Inkomst- och kunskaphöjande program för 1 100 kvinnliga arbetare 80/81 | | 240 000 | 338 000 | 584 000 | 1 169 000 |
| Zimbabwe Women's Bureau - Bidrag till Musika Coop Society med syfte att höja ca 700 marknadskvinnors nuvarande och mycket osäkra inkomst. Salisbury, Zimbabwe 81/82 | | 180 000 | | | 180 000 |
| LO/TCO Facklig utbildning i slummen i Latinamerika, Afrika och Asien | | | | 7 350 000 | 7 350 000 |
| Totalt | | | | | 20 352 245 |

3.7.4 Erfarenheterna

Någon samlad utvärdering av de svenska begränsade erfarenheterna av bistånd till stadsbyggsutveckling har inte gjorts. I det följande redovisas sammanfattningsvis de erfarenheter som framkom vid världsbankskonferensen om stadsbyggsbistånd i december 1985. Redovisningen berör i huvudsak bankens biståndsprogram. Eftersom andra givares program i stor utsträckning påminner om bankens torde de framförda synpunkterna vara förhållandevis allmängiltiga.

a) De flesta konferensdeltagarna ansåg att bankens stadsbyggsprogram allmänt sett hade haft en god början. Nu gällde det "more and faster".

b) Banken ger lån. De måste betalas tillbaka. Därför måste ett system för "cost recovery" komma till stånd. Annars skulle "replicability" omöjliggöras. Vad gäller primär infrastruktur (t ex vägar, vatten, el för att öppna ett område för endast urbanisering) och ofta kanske också sekundär infrastruktur (skolor, hälsovård o dyl) ankom det på den offentliga sektorn att svara för återbetalningen. Problemet är här framför allt kommunernas finansiella läge. Fastighetsskatter utgör den största inkomstkällan. En stor del av verksamheten i tätorterna - den s k informella sektorn - nås emellertid inte av skattenätet. Försök att införa cost recovery-system när det gäller bostäder har ofta lämnat de fattigaste grupperna utanför projekten. Man måste ta hänsyn till de fattigas "affordability". I stället hade medelinkomstgrupperna gynnats. Ofta hade de fattiga som tilldelats ägande- eller nyttjanderätt till en tomt/bostad sålt rätten till mer välbeställda personer.

Lösningen på finansieringsproblemen måste ligga i längre perioder för lånen och ett system för cross-subsidy där via skatter och lånevillkor de mer välbeställda subsidierar de fattigare.

c) Med den snabbt växande stadsbygdsbefolkningen finns det inte några möjligheter för den offentliga sektorn att åta sig bostadsbyggande. Erfarenheterna visar i stället att om primär och sekundär infrastruktur tillsammans med institutionella reformer såsom klara äganderättsförhållanden kunde åstadkommas ordnar människorna själva sina bostäder. Viktigt är att standardbestämmelserna är anpassade till den ekonomiska situationen. Detta gäller både infrastruktur och kraven på bostäderna. En avvikande röst kom från Zimbabwe där "core housing" skall bestå av 300 kvm tomtyta och bostad på fyra rum.

d) Institutionella förhållanden är allt viktigare. Det gäller att effektivisera de kommunala förvaltningarna men också att få fram ordentliga fastighetsregister så att ägande- eller nyttjanderätt kan säkras. Banken som är skeptisk mot offentligt företagande pekade på vikten av att det privata initiativet släpptes in i transportsektorn. Den offentliga sektorn skall nu ägna sig åt "traffic management", d v s trafikbestämmelser och villkor samt trafikövervakning. Trafikpolisen har en strategisk roll och det finns utrymme för bättre utbildning av sådan personal. Banken pekar också på vikten av effektiv telekommunikation.

e) Jordförvärv för urbaniseringsprojekt var ett problem som ofta nämns från u-landshåll. När det bestäms att ett område skall exproprieras stiger ofta priserna och förändrar kostnadsbilden negativt. Här nämns också den ineffektiva kommunalförvaltningen med långsamt beslutsfattande men också bankens tunga och byråkratiska regler med enligt mottagarna ofta onödigt många granskningsmissioner av olika slag liksom irrationell upphandling där ofta lokal personal och firmor lämnas utanför. Banken bör enligt dessa synpunkter inte alltid vända sig till "lowest competent bidder". Banken anses av många mottagare förena en hög teknisk och akademisk kompetens med dålig lokalkännedom. Bankens skepticism mot den offentliga sektorn kom också här till uttryck. Det gäller för banken att åstadkomma fungerande "land markets" där den offentliga sektorn endast svarar för den institutionella ramen som t ex fastighetsregister.

f) Bankprojekten leds ofta av särskilda "project units". Dessa organiseras för att förbättra samordningen mellan kompetenta myndigheter men också för att genom ett bättre löneläge dra till sig kompetent lokal personal. Det råder delade meningar om det lämpliga i att organisera project units. Kritiken går ut på att sådana enheter blir främmande inslag i den inhemska apparaten och försvårar den vidare hanteringen av projektet.

g) Allmän enighet råder om att "post construction - estate management" är ett problem. När project units upplösts återstår fortfarande samordningsproblemen. Problemen med att få fram medel för lokala kostnader är också här påtagliga. Enighet råder om vikten av "community participation" vid

planering och genomförande av verksamheten. Därigenom skulle också "cost recovery" underlättas.

h) Bankens åtagande måste vara mer långsiktigt än hittills och också täcka perioden efter färdigställande av projektet. Bland u-länderna råder en viss samstämmighet om att bankens modeller är alltför generella. Lösningarna måste var mer landspecifika.

i) Sammanfattningsvis råder allmän enighet om att uppmärksamheten nu måste riktas mot institutionella frågor. Banken eftersträvade från övriga biståndsgivare i första hand ökat tekniskt bistånd. U-landsrepresentanterna pläderade också för ökning av det finansiella biståndet.

j) Det främstod av Världsbankens argumentering vid konferensen att man efter en mer än tioårig erfarenhet höll på att överge inriktningen på projekt av typ "site and service" till förmån för en mer program- och processinriktad attityd - något som förlivligt förordades av många mottagarlandsrepresentanter. Komponenten tekniskt bistånd till lokala institutioner utgör nu omkring 20 % av låneportföljen medan komponenten bostadsbyggande minskat från tidigare 60-70 % till i nuläget omkring 50 %.

Referenser

- Addo, N O "Internal Migration Differentials and Their Effects on Socio-Demographic Change". I Caldwell (ed) Population Growth and Socio-economic Change in West Afrika. New York, Colombia University Press, s 383-407.
- Amin, S Modern migrations in Western Africa, London 1974.
- Amin, S och Okedijji, F Land Use, Agriculture and Food supply and Industrialization I Cantrelle, P (ed) Population in African Development, Liège 1974.
- Balan, J et al Men in developing society. Austin 1973.
- Banton, D West African city: a study of tribal live in Freetown, London 1957.
- Barraclough, S L & Domike A L "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries". Land Economics 42, 1966.
- Bjerén, Gunilla Migration to Shasemene. Ethnicity, Gender and occupation in Urban Ethiopia, Uppsala 1985.
- Boserup, E The Conditions of Agricultural Growth, Chigaco 1965.
- Boserup, E Woman's Role in Economic Development, New York 1970.
- Budgetproposition 1982/83 100, bilaga 5.
- Caldwell, J C African Rural-Urban Migration. The Movements to Ghana's Towns. Canberra 1969.
- Comly, Y och Kirschenbauer, A "The Israeli New Town: An Experiment of Population Redistribution", Economic Development and Cultural Change, Vol 22, No 1, October 1973.
- Coopération et aménagement, Secondary Cities in Africa: their role and functions for national and regional development. Paris 1986.
- Critto, A Politica social, cambio y desarrollo. Cordoba. Argentina 1973.
- Cohen, M A et al, Urban Growth and Economic Development in the Sahel. World Bank Staff Working Paper No 315, January 1979.
- Conning, W A "Urbanization as an aspect in Latin American political instability: the case of Mexico". American Political Science Review 6, 1971.
- Cummings, F H Migration and regional development planning: implications for planning in Indonesia, Thailand and the Philippines. Unpublished Ph D disertation, Clark University, Department of Geography, Mass. 1974.
- Dickenson, J "Innovation for regional development in Northern Brazil, a century of failures", Third World Planning Review, Vol 2, Number 1, 1980.
- Drucker, P F "The Changed World Economy", Foreign Affairs. Spring 1986.

- Flinn, W L & Cartano, D G "A Comparison of the Migration Process to an Urban Barrio and to a Rural Community, two case studies". Interamerican Economic Affairs 24, 1970.
- Gutkind, F Urban Anthropology, Assen, Nederländerna 1974.
- Hamer, A M Decentralized Urban Development and Industrial Location Behaviour in Sao Paulo, Brazil: A Synthesis of Research Issues and Conclusions, Discussion Paper. The World Bank 1984.
- Hamer, A M Urban Sub-Saharan Africa in Macroeconomic Perspective, avsnittet "Neglected Opportunities: Reinforcing Rural-Urban Links". World Bank. Washington 1984 (manuskript).
- Hance, W A Population, Emigration and Urbanization in Africa, New York 1970.
- Hance, W A "Population et ressources" I Caldwell J C (ed) Croissance démographique et évolution socio-économique en Afrique de l'ouest. New York Population Council 1973.
- Hance, W A "Population migration and urbanization in Africa. I Ominde (ed) L'accroissement de la population et l'avenir économique de l'Afrique. New York, Population Council 1974.
- Hanna, J & Hanna, W J Urban dynamics in black Africa. Chicago 1971.
- Harris, J R & Todaro, M P "Migration, Unemployment and Development - a two-sector analysis". The American Economic Review 60, March 1970.
- Harvey, M E "Economic development and migration in Sierra Leone". I Ominde et al Population growth and economic development in Africa. London 1972.
- Heisler, H Urbanization and the Government of Migration. The inter-relation of urban and rural life in Zambia, London 1974.
- International Institute for Environment and Development (IIED), Small and Intermediate Urban Centres: their Role in Regional and National Development in the Third World. 1986 (manuskript).
- ILO Why Labour Leaves the Land: A comparative study of the movement of labour out of agriculture. Genève 1960.
- "International migration in tropical Africa." Center for Migration Studies in International Migration Review, 8, 1974.
- International Development Research Centre, Social change and Internal Migration. A review of research findings from Africa, Asia and Latin Amerika. IDRC-TS 6e, Ottawa 1977.
- Jimenez, E "The Economics of Self-Help Housing. Theory and some Evidence from a Developing Country", Journal of Urban Economics, Vol 11, 1982.
- Juppenlatz, M Cities in Transformation. The Urban Squatter Problem of the Developing World. Queensland 1970.

- Kelley, A C, Williamson, J G och Cheetham, Russel J Realistic Economic Development, Theory and History. Chicago 1972.
- Kelley, A C och Williamson, J G What drives Third World City Growth. A Dynamic General Equilibrium Approach. Princeton 1984.
- Little, K Urbanization as a social process. An essay on movement and change in contemporary Africa. London 1974.
- Margulis, M "Análisis de un proceso migratorio rural-urbano en Argentina". Aprotes 3, Jan 1967.
- Mills, E S och Becker, C The Relationship Between Urbanization and Economic Development. The World Bank 1983.
- Mohan, Rakesh, "Urbanization in Indias Future". Population and Development Review, Vol 11 Number 4, December 1985.
- Monoz et al. Selected Studies on the dynamics, patterns and consequences of migration. UN Educational Scientific and Cultural Organization. Paris 1982.
- Montgomery, A Industrialismens genombrott i Sverige, Stockholm 1947.
- Montoya Rojas, R La migración interna en el Perú; un caso concreto Americana Latina, 10 oct-dec 1967.
- Peil, M och Sada, P O African Urban Society. London 1984.
- Reforma, M A "Internal migration patterns in the Philippines". Paper presented at a conference in Bangkok 1972.
- Renaud, B National Urbanization Policy in Developing Countries. The World Bank, Washington 1981.
- Richardson, H W "An urban development strategy for Kenya". The Journal of Developing Areas. Vol 15, Number 1, 1980.
- Rocheffort, M "Conclusions". Sciences Humaines 10, 1973.
- Rondinelli, D A Secondary Cities in Developing Countries. Policies for Diffusing Urbanization. Beverly Hills 1983.
- Salas, R M The State of World Population 1986, UNFPA.
- Schultz, T P "Rural-urban migration in Colombia". The Review of Economics and Statistics, May 1971.
- SIDA Anslagsframställning 1987/88.
- SIDA Afrikas kris och biståndets roll. Afrikagruppens rapport, 1986.
- SIDA "Tillväxt och fördelning" i Afrikagruppens arbetspromemorior. 1986.
- SIDA SIDAS Handlingsprogram för ett kvinnoinriktat bistånd. 1985.
- Soen, D och Kipnis B "The functioning of a cluster of towns in Israel: an analysis of real and expected zones of influence", Ekistics 205, 1972.

- Shaw, R P Land tenure and the rural exodus in Latin America Economic Development and Cultural Change, Oct 1974.
- Singer, P "Migraciones internas en America Latina: consideraciones teóricas sobre su estudio". I Castells Imperialismo y Urbanizacion en America Latina. Barcelona 1975.
- Singer, P "Crecimiento demografico y desarrollo socio-economica. Una vision de Latino-america. "Estudios Sociales Centro-americanos, 1974.
- Smith, M L "Domestic service as a channel of upward mobility for the lower-class women: The Lima case". I Pescatello A (ed) Female and Male in Latin America. Pittsburg 1973.
- Turner A (ed) The Cities of the Poor. Settlement Planning in Developing Countries.
- UNHCR Urban Basic Services: A Global Perspective. Urban Basic Services Workshop". Karachi, 13-17 October, 1985.
- Vanhanen, Tatu The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850 - 1979, Helsingfors 1984.
- Widell, Lennart SIDA och oberoendemålet. SIDA 1984.
- Världsbanken International Assistance for Urban Development Strategies and Approaches of the Major Multilateral and Bilateral Donors. November 1985.
- Världsbanken World Development Report, 1979.
- Världsbanken World Development Report, 1983.
