

De economie van het platteland

Ashwani Saith, The rural non-farm economy: processes and policies, International Labour Office, Genève, 1992.

Rurale ontwikkeling

In de sociale wetenschappen staat het vraagstuk van de rurale ontwikkeling in landen met gemiddeld lage inkomens sterk in de belangstelling. Hoe ontkomen plattelandbewoners aan hun armoede? Lang gold dat daartoe de landbouw moest worden bevorderd door gebruik van nieuwe technologie, de verstrekking van meer krediet aan boeren en door investeringen in de landbouw en in de omringende fysieke en sociale infrastructuur. Geleidelijk maakt dit plaats voor de gedachte dat langs de weg van de landbouwontwikkeling slechts beperkt resultaat te verwachten is. Nieuwe werkgelegenheid buiten de landbouw, maar wel bij voorkeur op het platteland, is nodig.

In de loop van de jaren is duidelijk geworden dat het doel van de armoedebestrijding op het platteland een brede aanpak vergt, waarin de ontwikkeling van de landbouw een beperkte rol speelt. Inkomensverschillen volgen uit verschillen in de eigendom van produktieve middelen. Op het platteland is dat in de eerste plaats de beschikkingsmacht over landbouwgrond, soms gecombineerd met toegang tot voldoende en tijdig irrigatiewater. In de meeste ontwikkelingslanden zijn die rechten zeer ongelijk verdeeld, wat vervolgens leidt tot verschillen in inkomens. Technologische vooruitgang of betere infrastructuur verhelpen dat niet, maar bevordelen grote boeren meer dan kleine. Bovendien zijn er verschillen in toegang tot andere diensten: krediet in het bijzonder, maar ook voorlichting en kennis. Zelfs wanneer kleine boeren gelijk op zouden profiteren van hogere gewasopbrengsten en verbeterde mogelijkheden om hun produkten tegen een goede prijs op de markt te brengen, dan nog

zouden de inkomensverschillen procentueel gelijk blijven – en dus in absolute zin groter worden.

Verder wordt waargenomen dat de groei van de landbouwproductie die door modernisering wordt verkregen, maar weinig additionele werkgelegenheid met zich meebrengt. Vergelijken met de groei van de aantallen mensen die zich jaarlijks op de arbeidsmarkt melden, blijft de absorptie in de landbouw gering. Dat leidt soms tot daling van de gemiddelde bedrijfs grootte in de landbouw en daarmee tot een toeneming van het aantal agrarische huishoudingen dat in armoedige omstandigheden verkeert. Het leidt in de meeste gevallen tot toenemende landloosheid: een snelle groei van het aantal huishoudingen dat geen toegang heeft tot landbouwgrond. Dat laatste is een verschijnsel dat zich met name in het Indiase sub-continent (India, maar ook Pakistan, Bangladesh en Nepal) voordoet, maar het wordt ook steeds meer in een aantal Afrikaanse landen geconstateerd. Het is een van de krachtigste motoren achter de migratie van platteland naar stad.

De vraag rijst dan wat er gedaan zou kunnen worden om mensen ervan te weerhouden te migreren. Is het mogelijk andere werkgelegenheid te scheppen op het platteland, dus buiten de landbouw, die mensen op hun plaats houdt omdat ze in het gebied waar ze thuishoren een redelijke kans hebben op een inkomen dat ze tot overleven in staat stelt? Een bevestigend antwoord zou kunnen betekenen dat hier een begaanbare weg ligt naar de oplossing van het rurale armoedevraagstuk.

Er zijn goede redenen om aan te nemen dat er mogelijkheden zijn om buiten de landbouw een inkomen te verwerven: een toenemende stroom van gegevens laat zien dat agrarische

huishoudingen een steeds groter deel van hun inkomen van buiten de landbouw betrekken. Voor kleinere boeren ligt dat in veel gevallen rond de veertig procent van het gezinsinkomen, terwijl dat voor landloze boerenarbeiders veelal nog hoger is. Maar die vetschuiving van inkomensbronnen is geen garantie dat het gezinsinkomen erdoor toeneemt, laat staan dat gezinnen langs die weg aan hun armoede kunnen ontsnappen.

The rural non-farm economy

In *The rural non-farm economy* gaat Ashwani Saith in op het niet-agrarische deel van de economie van het platteland, de ontwikkelingsmogelijkheden die deze sectoren al dan niet bieden, en het beleid dat bevorderend zou kunnen zijn voor de groei van deze sectoren. In zijn voorwoord meldt de auteur dat deze monografie bedoeld is als voorloper van een meer omvangrijke studie. De schrijver verkent het terrein van onderzoek en geeft lijnen aan waarlangs verder werk de moeite waard lijkt. Dat bepaalt de aard van de analyse die door de schrijver wordt ondernomen: het gaat niet om een diepgaand onderzoek maar eerder om een plaatsbepaling van onderzoek dat nog moet plaatsvinden.

Om maar onmiddellijk met de conclusies te beginnen: Saith is sceptisch over de mogelijkheden van niet-agrarische werkgelegenheid op het platteland als instrument voor de opheffing van armoede. Hij stelt dat deze vlieger niet opgaat, tenzij de andere sectoren een gezonde groei vertonen. Dat geldt zowel voor de landbouw als motor voor meer inkomen op het platteland, als voor de moderne industrie en dienstensectoren in de steden. Wanneer die geen tekenen van dynamiek laten zien, dan is er ook weinig uitzicht op groei in de rurale niet-agrarische sectoren. Het betoog dat aan deze conclusies voorafgaat is in hoofdzaak bedoeld als argumentatie van die stelling.

De beide eerste hoofdstukken van de monografie zijn overwegend van theoretische aard. Gegeven de grote verschillen tussen uitgangssituaties van land tot streek blijkt het moeilijk om tot generalisaties te komen over de bijdrage die van rurale werkgelegenheid buiten de landbouw mag worden verwacht. Er is geen enkele garantie dat inkomensverschillen

langs die weg kunnen worden verkleind. Maar de rurale ontwikkeling buiten de landbouw blijkt wel te kunnen bijdragen aan de vermindering van het aantal mensen dat in armoede verkeert. Dat kan een voldoende reden zijn om een beleid te voeren dat de niet-agrarische groei op het platteland bevordert.

Hoofdstuk drie houdt zich bezig met de vraag naar produkten van de rurale niet-agrarische sectoren. Men mag immers niet aannemen dat er voor alle produkten die in deze sectoren kunnen worden voortgebracht, ook een markt is te vinden. En zelfs als er een markt is, dan moet worden afgewacht of daar prijzen zullen gelden die een redelijk inkomen voor de aanbieder van de produkten opleveren. De vrees dat dit niet altijd het geval is, heeft de laatste jaren geleid tot onderzoek naar de vraag onder welke voorwaarden er op voldoende vraag en redelijke prijzen gerekend mag worden. Saith gaat vooral in op de beperktheid van de gemaakte analyses: veelal te weinig aandacht voor dynamische processen en te weinig ingebed in een bredere analyse van het gehele rurale ontwikkelingsproces. Hier ligt een groot gebied braak voor verder onderzoek.

Het vierde hoofdstuk houdt zich bezig met beleid. Het plaatst drie benaderingen naast elkaar: het Chinese communiesysteem dat met succes niet-agrarische werkgelegenheid schiep waarvan de baten gelijk waren verdeeld; het Integrated Rural Development Programme (IDRP) en soortgelijke programma's in India, en ten slotte het programma van de Grameen Bank in Bangladesh ter bevordering van inkomensverwerving door kleine zelfstandigen.

De schrijver ziet veel voordelen in de (inmiddels verlaten) Chinese aanpak die zijns inziens in een socialistisch land effectief de armoede bestreed. In het kapitalistische India is naar zijn mening de kans op succes gering omdat de overheid geen permanente verbetering van werkgelegenheid tot stand kan brengen. Ten slotte roemt hij de aanpak door middel van particuliere ontwikkelingsorganisaties, waarvoor Bangladesh model staat. Wel spreekt hij de vrees uit dat de schaal ervan zo klein zal blijven, dat het nationaal geen zoden aan de dijk zal zetten.

Met zijn analyse wil Saith duidelijk maken dat de economische situatie

en structuur van een land bepalend zijn voor de mate waarin succes mag worden verwacht bij het scheppen van niet-agrarische werkgelegenheid op het platteland. Maar die duidelijkheid wordt niet bereikt, met name omdat de gebruikte gegevens en voorbeelden op een eerdere tijdsperiode betrekking hebben en te weinig aan recente ontwikkelingen, ook in de voorbeeldlanden, refereren.

In het concluderende hoofdstuk wijst de schrijver op het belang van een dynamische landbouwsector voor de groei van de werkgelegenheid in andere sectoren op het platteland. Dat is niet een voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde, en met die conclusie sluit hij aan bij wat in de afgelopen jaren steeds meer gemeengoed is geworden. De stijging van inkomens in de landbouw moet de vraag naar niet-landbouwprodukten op gang brengen; tegelijkertijd zijn maatregelen om ervoor te zorgen dat tevens het aanbod van goederen en diensten in de rurale niet-landbouwsector toeneemt, van groot belang. Bij voorbeeld de zorg voor een betere infrastructuur: markten, wegen, elektrificatie en dergelijke.

Evaluatie

Ondanks de beperkte doelstelling van deze monografie kan toch een zeker gevoel van teleurstelling niet worden onderdrukt. Ten eerste omdat geen poging wordt gedaan tot het formuleren van een onderzoeksagenda: waar liggen de prioriteiten voor verder onderzoek, en welke methoden lijken op grond van de bevindingen van de schrijver het meest geschikt? Daarop geeft de monografie geen antwoord terwijl dat toch wel de bedoeling was. Bovendien laat zich op dit terrein een boeiende en uitdagende agenda van onderzoek formuleren. Het geeft deze lezer de indruk dat de auteur, door een zeker ideologisch 'parti-pris' bevangen, te weinig oog heeft voor die mogelijkheden.

Zo maakt de snelle ontwikkeling van methoden voor de dynamische analyse van het rurale-armoedevraagstuk, interessante benaderingen mogelijk die door Saith niet of nauwelijks aan de orde worden gesteld. Hij noemt sociale rekeningen maar geeft niet aan welke rol die in verdere analyses kunnen spelen. De moge-

lijkheden die worden geboden door partiële en vooral algemeen-evenwichtsanalyses, worden in het geheel niet genoemd². Voorts is de geraadpleegde literatuur meestal van een wat oudere datum, evenals de gebruikte statistische gegevens, maar dat kan ook zijn veroorzaakt door vertraging van de publikatie die aan het ILO te wijten zou zijn.

De teleurstelling betreft eveneens het feit dat er weinig nieuwe inzichten worden geboden; dat wordt met voorzichtigheid gezegd omdat het hier gaat om een stukje voorwerk en niet om een gedegen nieuwe studie naar de vraagstukken rond werkgelegenheid en armoede op het platteland. In dat geval echter mag wel worden verwacht dat de bestaande literatuur vollediger in de monografie aan de orde zou komen, met een evenwichtiger benadering van Afrika en Latijns-Amerika vergeleken met Zuid- en Oost-Azië. Ook had het niet misstaan wanneer China niet slechts ten tonele werd gevoerd voor de periode tot 1978, maar ook na de landbouwhervormingen. Juist in die meer recente periode heeft de rurale werkgelegenheid buiten de landbouw zich stormachtig ontwikkeld in een steeds marktgerichtere economie. Maar hier speelt de 'parti-pris' van de auteur een rol: hij treurt kennelijk nog om een socialistisch stelsel dat inmiddels werd afgezworen.

Wouter Tims

De auteur is verbonden aan de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit.

1. Desaggregatie van nationale rekeningen naar sociaal-economische groepen waarbij de inkomensvorming en -besteding door die groepen wordt beschreven; zie bij voorbeeld G. Pyatt en E. Thorbecke, *Planning techniques for a better future; a summary of a research project on planning for growth, redistribution and employment*, ILO, 1976. Sindsdien is deze benadering in een groot aantal ontwikkelingslanden toegepast.

2. De eerste toepassing dateert van 1978: I. Adelman en S. Robinson, *Income distribution policy in developing countries; the case of Korea*, Stanford University Press, 1978. Een overzicht van toepassingen wordt gegeven door J.W. Gunning en M.A. Keyzer, *Applied general equilibrium models for policy analysis*, in het binnenkort verschijnende derde deel van T.N. Srinivasan en J. Behrman (red.), *Handbook of development economics*.