

Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Kan udvikling måles?

Paradokser i udviklingsdebatten

Indledning

Kan udvikling måles? Ja, udvikling kan måles; men det tilbagevendende spørgsmål er, hvad der egentlig måles, og dernæst om hvilke talstørrelser, der overhovedet er relevante som mål for den udvikling, der politisk ønskes fremmet? Med andre ord: Tal uden teori er som skib uden ror. De kausale sammenhænge, der kan forklare udviklingen i tallene, er derfor helt afgørende for tolkningen.

Hermed er tonen i udviklingsdiskussionen slået an. Udvikling kommer ikke af sig selv, den skal politisk understøttes. Teorier for, hvad der skaber udvikling, skal benyttes til at udforme politikken. Tallene skal efterfølgende bruges til at evaluere politikken – gik det, som vi forventede? Og hvis ikke, hvad kan der så siges om årsagerne hertil? Var det teorierne (forståelsen af virkeligheden), der ikke var tilstrækkelige, eller afspejlede tallene ikke de mål, som var genstand for udviklingspolitikken?

Her er der dog lidt semantik, der skal afklares. Et er at måle udviklingen, f.eks. ved bruttonationalproduktet (BNP), noget andet er at opstille udviklingsmål, som politikken så skal indrettes efter. Som diskuteret af Henrik Egelyng i dette nummer af *Den Ny Verden*, er 'udvikling' et mangefacetteret begreb. Heroverfor er BNP i sin konstruktion blot et mål for pengeøkonomiens størrelse. Udviklingen heri kan give en indikation af det økonomiske potentiale, der kan inddrages ved opfyldelsen af en mere konkret målsætning, som eksempelvis bekæmpelse af absolut fattigdom, analfabetisme, reduktion af børnedødelighed osv. Mål, som kendes fra f.eks. FN's 2015-mål. Det er således vigtigt, at mål og middel ikke forveksles. Et voksende BNP kan være et middel til at opnå givne mål, men kun under forudsætning af at den politiske vilje er til stede. Uden politisk vilje og magt har BNP slet ingen umiddelbar berettigelse som mål for et lands udvikling.



BNP et middel til - ikke et mål for udvikling

BNP er en opgørelse af markedsbaseret økonomisk aktivitet. BNP bliver derfor opgjort til markedspriser, hvilket vil sige varernes pengeværdi. Ud fra en statistisk betragtning er det et særdeles fornuftigt princip, idet opgørelsen af BNP herved baserer sig på transaktioner, der rent faktisk har fundet sted (og som kan dokumenteres). Det har dog den konsekvens, at lande, der er i en transitionsfase fra bytte-/selvforsyningsøkonomi til markedsøkonomi, i BNP-mæssig henseende kommer til at fremstå, som om de var i en rivende vækst, uanset at tallene snarere afspejler overgangen fra én form for økonomisk organisering til en anden. At stigende markedsførelse også kan fremme produktiviteten, vil ofte være med til yderligere at skubbe tallene for den pengemæssige omsætning i vejret.

Udvikling er reduktion af absolut fattigdom: teori og virkelighed

Pengeindkomst og markedspriser er grundprincippet i nationalregnskabsopgørelserne, hvilket i det omfang, det benyttes som mål for udvikling, yderligere rejser en række spørgsmål. For det første, hvorledes ser den fordeling af indkomster og navnlig forbrug af basale varer, der gemmer sig bag BNP-tallene ud? Og mindst lige så vigtigt, hvorledes bliver indkomstfordelingen påvirket? Hvad siger teorierne om fordeling og ikke mindst reduktion af absolut fattigdom?

Kort fortalt er der to konkurrerende teorier for, hvorledes absolut fattigdom kan mindskes:

- Neoklassisk mikroteori
- Institutionel/keynesiansk makroteori

Disse to skoler inden for udviklingsteori er ikke gensidigt ekskluderende – tværtimod kan de supplere hinanden. Den institutionelle/keynesianske teori sætter den overordnede samfundsøkonomiske ramme og de institutionelle forhold, hvorunder det individuelle økonomiske initiativ kan udfolde sig.

Inden for *neoklassisk teori* er det de individuelle økonomiske incitamenter, der udgør drivkraften for økonomisk aktivitet. Hvis de grundlæggende markedsøkonomiske institutioner er etableret, først og fremmest i form af privat ejendomsret, pålideligt retssystem og betalingsmidler, så er det muligheden for at opnå økonomisk gevinst, der bestemmer udviklingstempoet. Denne teoridannelse ligger bag den såkaldte Washington Consensus tilgang til økonomisk udvikling. Her benyttes traditionel neoklassisk argumentation, der fører til den netop af disse institutioner

fremførte argumentation, at udvikling kræver, at de økonomiske incitamentter styrkes gennem øget konkurrence internt og fra udlandet i kombination med en reduktion af den offentlige sektor og skattetrykket (se f.eks. Stiglitz (2002) og interview med David Held af Pedersen (2007) for kritiske præsentationer).

Institutionel/keynesiansk teori lægger ud over en velfungerende markedssektor vægt på, at der også er velfungerende offentlige institutioner, der kan sikre fundamentale velfærdsydelser i form af uddannelse og sundhed, (mikro)kreditter og sidst, men ikke mindst, tilstrækkelig købekraft til at holde sulten fra døren (Thirlwall 2005).

Kernen i den udviklingsteoretiske diskussion kan sammenfattes til et spørgsmål om at finde balancepunktet mellem 'individuel tilskyndelse' (udbud) og 'muligheder for overhovedet at udfolde denne tilskyndelse' bestemt af en række institutionelle forhold og af effektiv efterspørgsel efter arbejdskraft. Besvarelsen af spørgsmålet om placering af balancepunktet er naturligvis kontekstafhængig. Alle lande er forskellige både med hensyn til individuel tilskyndelse og social kapital (sammenhængskraft) (Putnam 1993), hvilket i sig selv vanskeliggør en angivelse af absolut fattigdom. Men ligesom det har været muligt at definere internationalt accepterede krav til menneskerettigheder, så kan absolut fattigdom også afgrænses og beskrives i objektive termer. Det handler om en betingelsesløs adgang til at få et minimum af kalorier om dagen (folkekøkken), at have fast tag over hovedet (herberg), samt adgang til rindende vand, almen uddannelse og sundhedsklinik uanset ens økonomiske formåen (velfærdsydelser).

Her mødes mikroøkonomi (incitamentet) med den institutionelle økonomi, idet en familieforsørger, der ikke er mæt, udhvilet og sund, ikke kan ernære sig selv, endsig sin familie, uanset nok så stærkt et økonomisk incitament. Hertil skal ydermere føjes, at uanset om arbejdskraften er nok så motiveret gennem en reduktion af velfærdsydelser, så fører det ikke i sig selv til beskæftigelse, hvis der ikke samtidig skabes ekstra jobs. Det vil sige, at den makroøkonomiske politik skal være tilstrækkeligt ekspansiv, så et øget udbud kan realiseres gennem en tilsvarende øget efterspørgsel. Er dette ikke tilfældet, fører reducerede sociale ydelser blot til øget ulighed.

En nogenlunde parallel problemstilling gør sig gældende vedrørende potentielle igangsættere af (mindre) virksomheder. Jo vanskeliggere det er at opnå de for etableringen nødvendige lån, desto færre investeringer vil blive gennemført. Der er en afgørende forskel på dynamikken i et samfund, der overvejende forudsætter egenfinansiering (en 'spare-op økonomi'), i modsætning til en 'låneøkonomi', hvor opsparingen først kommer efter, at investeringerne er blevet gennemført. Selv nok så profitable investeringer kan være vanskelige at finansiere i en 'spare-op

økonomi'; for her er den finansielle infrastruktur ikke gearret til at yde erhvervslån – store såvel som små – hvorved der er en betydelig risiko for, at etableringsinitiativer vil gå i stå. Derfor har der i de senere år i ulandene været et stigende fokus navnlig i landdistrikterne på betydningen af såkaldte 'mikrolån'. Uden lån er det stort set umuligt at gennemføre nødvendige investeringer i selv nok så små kapitalgoder som f.eks. en mini-traktor, en symaskine, en cykel eller blot en elektromotor (hvilket i øvrigt kræver adgang til el). Den finansielle infrastruktur anses i dag for at være af så stor praktisk betydning, at en af initiativtagerne, Muhammad Yunus fra Grameen Bank, er blevet anerkendt gennem tildelingen af Nobels Fredspris 2006.

Ulandsbistanden bør *målrettes*

Hvis målet for udvikling er at fjerne (absolut) fattigdom, så kan der selv bag et relativt højt BNP gemme sig endog ganske omfattende fattigdom, som det f.eks. er tilfældet i Brasilien. Her konfronteres vi direkte med et af samfundsøkonomiens stående paradokser - hvorfor der i stort set alle lande, rige såvel som fattige, er en betydelig absolut fattigdom. En del af befolkningen går sulten i seng, har ikke (tæt) tag over hovedet, ikke adgang til rent drikkevand, til sundhedsklinik eller elementær skolegang. Når dette er tilfældet i rige lande, som oven i købet benævner sig demokratier, så kan det knap nok undre, at fattigdom også eksisterer i de egentlige ulande.

Det forekommer derfor som en overflødig økonomisk øvelse at gennemregne, at blot ét års *tilvækst* i det globale BNP beløbsmæssigt ville være tilstrækkeligt til at 'betale for' afskaffelse af absolut fattigdom. Det kan således ikke være selve beløbet, der blokerer for bekæmpelsen af fattigdom, når vi blot taler om ét års vækstmoratorium i den rige del af verden. Alverdens absolutte fattigdom kunne således på papiret fjernes, uden at det ville betyde en indkomstnedgang i de rige lande. Det beløb, vi taler om, kan i størrelsesorden sammenlignes med USAs Marshall-hjælp i årene efter Anden Verdenskrigs afslutning. Her blev et beløb svarende til ca. 2% af USAs BNP fordelt over fire år. Det var ikke noget, den enkelte amerikaner mærkede, da økonomien også dengang var i hastig vækst – men for det krigshærgede Europa blev det en igangsætter af uvurderlig betydning.

Ovenstående regneeksempel over, hvor meget - eller rettere hvor lidt - de rige lande behøver at overføre for at opnå det højest prioriterede 2015-mål, burde kunne være en øjenåbner. Det er ikke penge, men politisk vilje, der mangler. Hvad værre er, så kan denne mangel på politisk vilje dække sig ind under en ukritisk brug af neoklassisk økonomisk teori. Hvis der ensidigt fokuseres på de individuelle økonomiske incitamenter, så vil betydelig økonomisk ulighed, hvilket i

praksis vil sige direkte fattigdom, være både en nødvendig, men også tilstrækkelig forudsætning for, at de fattige 'gider' løfte sig selv ud af fattigdom. (En problemstilling, der i øvrigt kendes fra den hjemlige debat, hvor integrationsydelsen og starthjælpen med vilje er fastsat så lavt, at de skaber fattigdom som et middel til at forstærke 'viljen til selvforsørgelse'. Denne ensidige neoklassiske argumentation er både internationalt (Aghion & Williamson 2002) og nationalt (Graversen & Tinggaard 2005; DØR 2006) blevet anfægtet på et empirisk grundlag.) Heroverfor står den institutionelle/keynesianske teori, der fremhæver, at afhjælpning af absolut fattigdom også kræver en målrettet overførsel af købekraft til de samfundsgrupper, der er karakteriseret ved absolut fattigdom, og ved etablering af et gratis udbud af fundamentale sundhedsydelser, herunder rent vand og uddannelser for lavindkomstgrupper – eller sagt med Adam Smiths ord: "they cannot appear in public without feeling ashamed."

Når der eksisterer fattigdom, så er problemet ikke primært, at produktionspotentialer er for lille, men derimod mangel på organiserende institutioner og købekraft, en mangel som holder udbudet tilbage. Langt de fleste lande kunne brødføde deres egen befolkning, hvis blot befolkningen havde den nødvendige organiserende infrastruktur og blev tilført købekraft. Når analfabetismen og børnedødeligheden er høj, skyldes det primært, at der ikke er offentlige institutioner, thi sådanne forudsætter bevillinger, som overgangsvist må tilføres udefra, da landet simpelthen mangler købekraft, og beskatningsgrundlaget er forsvindende. Etablering af denne infrastruktur og disse velfærdsinstitutioner vil ydermere på det organisatoriske plan kunne lattes gennem et samarbejde med internationale ngo'er.

I den institutionelt inspirerede del af udviklingslitteraturen, (f.eks. Sen 2002), er det anerkendt, at det er mangel på købekraft og udbud af basale velfærdsydelser, der hindrer, at udviklingsprocessen til bekæmpelse af fattigdom kan komme i gang. Her gives der også eksempler fra Indien på, hvorledes der på én og samme gang kan være hungersnød og 'fulde lader', når købekraft eksisterer. På den anden side kan mere vedvarende underforsyning af fødevarer også skyldes for lave priser, der fratager landmændene det økonomiske incitament til at producere. Derfor kan overførsel af f.eks. EUs overskudslagre aldrig blive en varig løsning på sultproblemet, men kan naturligvis løse en akut nødhjælpssituation.

På tilsvarende måde er det vigtigt, at opbygningen af den nødvendige velfærdsstruktur foregår på hvert enkelt lands præmisser. Uddannelse og sundhedsklinikker skal personalemæssigt kunne drives af den lokale befolkning. Noget af udstyret må nødvendigvis importeres (computere, medicin og el-værker). Her kan der være behov for permanent øremærket bistand, så længe den absolutte fattigdom ikke er udryddet

(*British Journal of Medicine* har netop offentliggjort en undersøgelse af, hvad der anses for den største velfærdsgevinst på det sundhedsmæssige område siden 1840, hvor udgivelsen af tidsskriftet blev påbegyndt. Overraskende for nogle blev svaret 'rent drikkevand og kloakering'). Det er dog vigtigt, at den bistand, der bevilliges til at forbedre den fundamentale infrastruktur: vand, sundhed og uddannelse, i videst muligt omfang øremærkes til lokal produktion. Det skal netop ikke være højteknologiske produkter (eksport fra donorlandet), der ender som hvide elefanter, men derimod institutioner, der helt overvejende kan fremstilles og drives lokalt og dermed få en lokal forankring (Ser vi kort på, hvorledes den absolutte fattigdom blev reduceret afgørende i Danmark fra slutningen af 1800-tallet, så var det primært lokale og ofte foreningsbårne initiativer – længe før der var noget der hed velfærdsstat).

Kan ulandsbistand øremærkes? Det går tilsyneladende udmærket, når der er tale om 'militærbistand', men her er der også primært tale om støtte til donorlandets våbenindustri. Det er en tilbagevendende diskussion, i hvilken grad der skal være en 'tilbagefølsprocent' til hjemlandets erhvervsliv, som en præmis for (den politiske accept af) ulandsbistanden. I så fald bliver der en sammenblanding af erhvervsinteresser og bistand. Det vil derfor kræve, at sådanne konditionerede aftaler indgås på modtagerlandets præmisser med sigte mod fattigdomsreduktion. Sker det, så skulle der være basis for et mere langsigtet samarbejde med henblik på at gøre ulandsbistanden til et overgangsfænomen, hvilket også kan formuleres mere slogan-præget, 'hjælp til selvhjælp'. Et frugtbart samarbejde vil kræve, at det er erhvervslivets produktion, der tilpasses ulandets ønsker (og ikke omvendt) - som det formentlig var tilfældet med det højteknologisk affaldsforbrændingsanlæg uden for New Delhi (se Folke & Helgaard 2006).

Velfærd (reduktion af absolut fattigdom) til forskel fra BNP

Længe før nationalregnskabet og BNP var blevet udviklet, stillede Adam Smith det for ham paradoksale spørgsmål, hvorfor prisen på diamanter er så uendeligt mange gange højere end prisen på vand, når den ringe nytte af diamanter og den uvurderlige nytte af vand indtænkes? For ham var det et åbenbart udtryk for, at markedspriser blev fastsat helt løsrevet fra den nytte/velfærd, der var forbundet med varerne. Hermed foregreb han den kritik, der knap 200 år senere er blevet rejst mod brug af BNP som et mål for velfærd. Rent vand, ren luft og smukke landskaber er BNP-mæssigt værdiløse – måske bortset fra den kommerialisering, der gennem de sidste 10-20 års privatiseringsbølge har fundet sted bl.a. ved vandudvinding. Vand er i stigende grad blevet en handelsvare navnlig i udviklingslande. Det vil øge BNP! Men forringer velfærden!

Det traditionelle BNP duer således ikke, hverken som mål for velfærd eller for udvikling, fordi det ikke tager højde for fordelingen af pengeindkomsten og negligerer de til produktionen knyttede omkostninger, som der ikke bliver sat en (markeds)pris på. Spørgsmålet er, om det så giver bedre mening at udarbejde et 'grønt nationalregnskab', hvori der korrigeres for en række af de miljøomkostninger, som i dag går fri, fordi der ikke betales for dem? Eller man kunne gå et skridt videre og modregne forbruget af naturkapital ved opgørelsen af nettonationalproduktion.

Det sidste forslag er helt nærliggende, da det ligger i umiddelbar forlængelse af den fremgangsmåde, der benyttes for produceret realkapital. Her beregnes der en årlig afskrivning, der opgøres i nationalregnskabet, og som fratrækkes BNP, når årets reelle produktion skal opgøres. Det er jo helt åbenbart, at samfundet ikke bliver rigere af, at olien pumpes op fra Nordsøen, derimod skabes der i den periode, hvor olien realiseres, en øget pengeindkomst, der vil blive omsat til øget forbrug, hvis myndighederne ikke griber ind og reinvesterer olieindtægterne. BNP er blot et mål for pengeøkonomiens størrelse, der ydermere fuldstændig negligerer fordelingen af disse pengebaserede transaktioner. Det betyder, at BNP som nævnt ovenfor *intet* fortæller om omfanget eller karakteren af (absolut) fattigdom, og derfor ikke kan give en indikation af, hvorledes en egentlig velfærdsoverretet politik bør udformes.

Denne fordelingsmæssige problemstilling bliver yderligere accentueret, når bæredygtig udvikling skal analyseres. Bæredygtig udvikling er en vurdering af påvirkningen af fordeling af velfærd mellem generationer. En analyse der i sagens natur rækker langt ud i fremtiden og derfor må være spekulativ – alene af den grund, at de kommende generationer endnu ikke er født. Det er meget få samfundsmæssige forhold, der kan anskues i et 100-årigt perspektiv. Velfærdskommissionen (2004) forsøgte at se 35 år ud i den danske fremtid ved hjælp af en generel ligevægtsmodel baseret på mikroøkonomisk teori, hvor miljøforholdene var totalt udeladt! De generelle ligevægtsmodeller kan dog udvides med efterhængte 'miljø-satellitter', der beregner miljømæssige konsekvenser af udviklingen i BNP over f.eks. en 100-årig periode (Nordhaus & Boyer 2000). Disse modeller mangler en egentlig feedback-mekanisme fra udvikling i miljø og naturkapital til de økonomiske processer. Fremtiden anskues ydermere i lyset af nutiden, hvilket indebærer, som også diskuteres af Casse i dette temanummer, at de fremtidige miljøomkostninger nedskrives med en diskonteringsfaktor ofte bestemt af den nutidige rente. Benyttes f.eks. en diskonteringsfaktor på 5% p.a., vil betydningen af forhold, der ligger blot 30-40 år ude i fremtiden, for slet ikke at tale om 100 år, jfr. tabel 1, være uden betydning for den økonomiske udvikling.

Tabel 1. Nutidsværdi – diskonteringsfaktor

	Antal år ude i fremtiden					
	5	10	20	50	100	
Rente- sats	1%	0,951466	0,905287	0,819544	0,608039	0,36971
	3%	0,862609	0,744094	0,553676	0,228107	0,05203
	5%	0,783526	0,613913	0,376889	0,087204	0,00760
	7%	0,712986	0,508349	0,258419	0,033948	0,00115
	10%	0,620921	0,385543	0,148644	0,008519	0,00007

Note: Tabellen viser hvor lille vægt økonomiske forhold ude i fremtiden tildeles efter neddiskontering. En rentesats på 5% indebærer, at forhold der ligger 50 år ude i fremtiden kun tildeles vægten 0,087, hvor vægten uden neddiskontering vil være 1,00.

Kan traditionel velfærdsøkonomisk teori overhovedet benyttes til at begrunde udvikling?

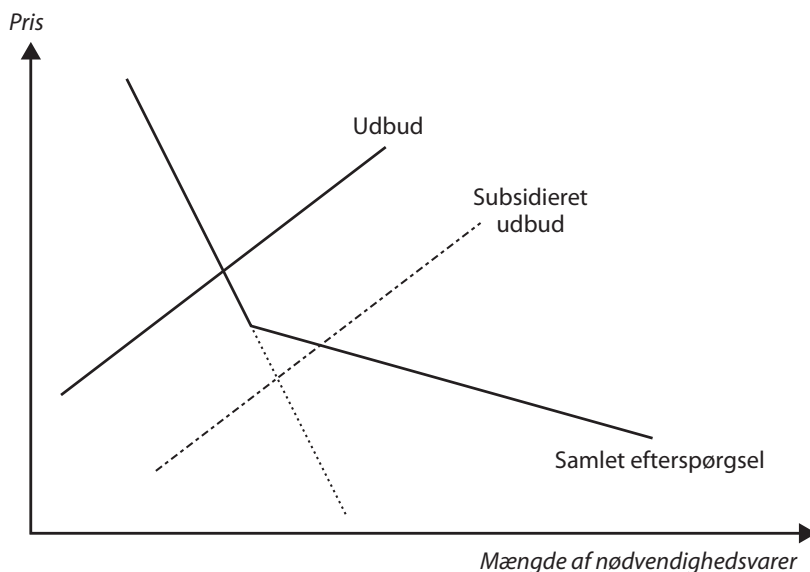
Traditionel velfærdsøkonomi fokuserer grundlæggende på spørgsmålet, om produktion og forbrug af enkelte varer og tjenester foregår på en effektiv (eller efficient, som det hedder i fagjargonen) måde vurderet ud fra markedsøkonomiske kriterier. Herfra ved vi, at f.eks. fødevareproduktion i princippet skulle kunne organiseres, så der kunne findes en mere effektiv anvendelse af produktionsfaktorerne, hvis producenterne bliver beskyttet mod import fra andre landes overskudslagre. Hvis udbudet ydermere kommer fra mange mindre landbrug, beskyttet af privat ejendomsret, så skulle konkurrencen sikre, at produktionen bliver organiseret effektivt. Et forhold der således peger mod jordreformer lidt à la loven om oprettelsen af husmandsbrug fra 1880erne, som var en del af den demokratisering og effektivisering, der fandt sted i Danmark i de første årtier efter indførelsen af demokrati. Reformen, der set med datidens øjne var med til at skabe velfærd på landet gennem selveje, selvværd og en produktion, som kunne holde sulten fra døren og give et overskud, der kunne sælges til den voksende bybefolkning. Så langt, så godt. Om eksempelvis afrikanske lande – på nutidens handelsvilkår – kan følge samme vej, er nok et åbent spørgsmål.

Hvorledes kan markedet sikre en mere retfærdig fordeling af produktionen på efterspørgselsiden? Tegnes det velkendte mikroøkonomiske udbuds-/efterspørgselsdiagram, så skulle der indstille sig en ligevægt på et 'perfekt' marked med, som beskrevet, mange små producenter, der møder husholdningerne i fri konkurrence. Lige netop denne case skulle være indbegrebet af den klassiske lærebogsfremstilling af et perfekt marked med fuldkommen konkurrence, hvor de marginale omkostninger (under

forudsætning af ingen miljøomkostninger), er bestemmende for udbuds- funktionens form, og efterspørgselsfunktionen er bestemt af forbrugernes marginale nytte og indkomst. Men helt så enkelt er det alligevel ikke; for den (neo)klassiske velfærdsmodel tager afsæt i en model, hvor alle husholdninger har samme indkomst, således at én krone (eller shilling) med rimelighed kan antages af have nogenlunde den samme marginale nytte for alle husholdninger.

Men denne forudsætning om lige indkomst er ikke opfyldt i virkeligheden. Lad os i stedet forestille os, at der i et uland er en lille, men rimeligt velstillet middelklasse og en stor, men fattig landbrugsbefolkning. Denne skæve indkomstfordeling får betydning for efterspørgselskurvens udseende, jfr. figur 1, idet kurven har et brud ved det prisniveau, hvor landbefolkningen med den mindre indkomst (og købekraft) får mulighed for at efterspørge den betragtede vare. I figur 1 er skæringen mellem udbud- og efterspørgselskurven dog angivet ved et prisniveau, hvor det kun er overklassen, der har råd til at købe den pågældende vare. Er det en efficient fordeling af varerne mellem forbrugerne? Nej, det er det ikke, da husholdningerne har forskellig indkomst. Når landbefolkningen ikke efterspørger den pågældende vare, kunne det naturligvis skyldes, at landbefolkningen har en helt anden præferencestruktur; men ser vi f.eks. på kyllingekød, så er svaret snarere, at de ikke har den tilstrækkelige købekraft, der kan gøre deres efterspørgsel effektiv, ved det gældende markedsprisniveau.

Figur 1. Et marked med to indkomstgrupper



Note: Efterspørgselskurven er sammensat af 1) en lille højindkomstgruppe og 2) en stor lavindkomstgruppe

For at markedsmodellen skal sikre en efficient fordeling af varerne blandt samtlige potentielle efterspørgere, er det en forudsætning, at de har den samme købekraft. Det er et af markedsøkonomiens grundproblemer, at ulige fordeling fører til inefficent adgang til de udbudte varer. Dette er et velkendt problem, der er blevet søgt løst gennem forskellige velfærdsstatslige initiativer. I en række ulande bliver der som en konsekvens af disse indkomstforskelle givet subsidier til basale fødevarer, hvorved udbudskurven rykker nedad, jfr. figur 1 (den stiplede linje). Det øger produktionen og giver fattige mennesker mulighed for at få kalorier til en pris, som de kan betale, hvilket øger velfærden. Men disse subsidier skal finansieres – en oplagt mulighed er at benytte sig af told på de landbrugsvarer, som bliver dumpet på verdensmarkedet.

Hvis det er umuligt at få subsidierne til de basale fødevarer finansieret, så kan der i stedet introduceres maksimalpriser; men det skaber ubalance på markedet og må ofte suppleres med rationering. Det kan have en form, så alle husholdninger med en indkomst under et vist beløb bliver berettiget til at købe en vis mængde til den politisk fastsatte maksimalpris. Et system der straks vil føre til omgåelser, dels fra producenterne, der hellere vil levere til det frie marked, dels fra de husholdninger som kan købe billigt og dernæst videresælge på det frie marked.

Tilbage står det reelle markedsøkonomiske problem, at husholdninger med små indkomster – og her taler vi om \$1/dag – simpelthen mangler købekraft til at få tilstrækkeligt med kalorier (og medicin) til at kunne gennemføre en arbejdsdag.

Offentlig velfærd

Vi har i foregående afsnit diskuteret spørgsmålet om efficient (i betydningen velfærdsforøgende) fordeling af privat producerede goder som f.eks. fødevarer. Den teoretiske konklusion var, at markedsprisen for basale fødevarer burde afpasses den enkeltes købekraft, hvis fordelingsefficiens er i fokus. Det støder dog i praksis mod en række barrierer, idet forskellige markedspriser som nævnt vil åbne mulighed for 'arbitrage' mellem forbrugerne. Hertil kommer, at det er vigtigt, at producenterne møder ens markedspriser, hvis der skal opnås en efficient allokering af produktionsfaktorerne.

Her stiller det sig noget anderledes vedrørende egentlige velfærdsydelse som f.eks. uddannelse, sundhed (og til en vis grad også for medicin, el og vand, der leveres direkte til forbrugeren). Disse goder kan ikke videresælges. Det åbner mulighed for individuelt fastsatte priser, afstemt efter modtagerens indkomst, hvorved der i princippet kan finde en efficient fordeling sted. Men som nævnt ovenfor indebærer forskellige producentpriser, at der ikke på markeds-mæssige vilkår kan ske en efficient produktion.

Udbudet vil helt naturligt rette sig mod højprismarkedet med risiko for, at udbudet svigter på lavprismarkedet, hvor velfærden vel at mærke kan være mindst lige så stor - det er blot forskelle i købekraft, der korrigeres for. En generel sænkning af prisen vil, som det blev beskrevet ovenfor, føre til overforbrug hos de velstillede. Dette problem er dog kun af begrænset omfang i en række ulande, hvor der er en skarp adskillelse mellem områder, hvor befolkningsgrupper med forskellig indkomst bor. Skolegang og sundhedsklinikker kunne uden problemer gøres gratis i landdistrikterne og i områder med slumbebyggelse (det kunne også gennemføres i et så forholdsvis rigt land som Brasilien). Hvorimod forbruget af vand og el med fordel kan pålægges en *indtægtsreguleret* brugerbetaling. Hvorfor denne forskel i brugerbetaling? – primært fordi de eksterne effekter af skolegang og sundhed er så åbenbare, hvorimod fravær af en vis betaling for vand og el lettere vil føre til overforbrug – selvom der også her er betydelige eksterne effekter på sundhed og produktivitet.

Konklusion

Kan udvikling måles? Ja, men det forudsætter nogle klart definerede politiske mål. Bruttonationalproduktet er en yderst ringe indikator for udvikling, fordi det kun måler pengeøkonomisk aktivitet. Kan udvikling fremmes? Ja, hvis den økonomiske politik tilrettelægges på baggrund af relevant (*herunder* økonomisk) teori. Vil udviklingspolitikken lykkes? Ja, hvis der er politisk vilje og institutionelle strukturer både internationalt og nationalt til at understøtte en samfundsmæssig udvikling, som bevarer miljø og naturressourcer og er til fordel for de svageste¹. Det er tre næsten overvældende krav, der skal være opfyldt, hvis udvikling skal lykkes. Den kommer ikke af sig selv.

Jesper Jespersen er professor i økonomi ved Roskilde Universitetscenter

Note

¹ For nok havde Adam Smith ret i, at egeninteresse er en stærk dynamo bag økonomisk vækst; men hvis navnlig bagtroppen skal med, kræver det, at egeninteressen kan understøttes og koordineres af de svageste grupper. I modsat fald fungerer en ureguleret markedsökonomi som en centrifuge, der sender de svageste længere og længere ud i samfundets periferi – det kan der også læses om hos bl.a. Adam Smith, jfr. Foley, 2006

Litteratur

- Aghion, Ph. & J. Williamson. 2004. *Growth, inequality and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DØR, Det Økonomiske Råd, Formandskabet. 2006. *Dansk økonomi. Efterår 2006*. København: Det Økonomiske Råd.
- Foley, D. 2006. *Adam's fallacy – a guide to economic theology*. Cambridge, Mass.: the Belknap Press of Harvard University Press.
- Folke, S. & Jesper Heldgaard, red. 2006. *Den rige mus og den fattige elefant*. Århus: Hovedland.
- Graversen, Brian Krog & Karen Tinggaard. 2005. *Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Nordhaus, W.D. & J. Boyer. 2000. *Warming the world: economic models of global warming*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Pedersen, Th. S. 2007. Vestens udviklingspolitik har slået fejl. Interview med David Held i *DJØF-bladet*, nr. 2: 40-44.
- Pindstrup-Andersen, P. & Ebbe Schiøler. 2000. *Mæthedens pris – bioteknologi, fødevarer og globalt ansvar*. København: Rosinante.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, J. 2006. *The end of poverty*. London: Penguin Books.
- Sen, A. 2002. *Development is freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. 2002. *Globalization – and its discontents*, London: Penguin Books.
- Thirlwall, A. 2005. *Growth and development with special reference to the development countries*. 8th ed. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Velfærdskommissionen. 2004. *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv. Analyserapport*. København: Velfærdskommissionen.