

# Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

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

# Kvantitative metoder og den globale fattigdomsmålsætning: hvad er galt?

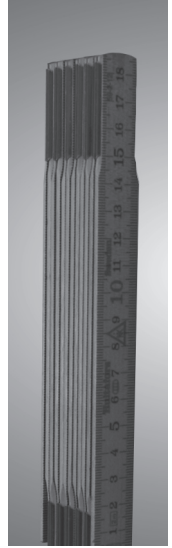
## Introduktion

FNs 2015-mål vil reducere den globale fattigdom med 50% i løbet af 15 år. Denne artikel vil problematisere den model, mange internationale organisationer anvender, når de skal forklare, hvordan fattigdommen kan halveres. En mere konkret forståelse af denne model fordrer, at man vender blikket mod de landstrategier, Verdensbanken og Valutafonden bruger, nemlig PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers). PRSP er lige så lidt som FNs 2015-mål prioriterede. I nogle tilfælde (Burkina Faso og Madagaskar) er de lokale myndigheder og Verdensbanken uenige om, hvorvidt fattigdommen, påvirket af PRSP eller ej, reduceres eller forværres over tid. Samlet set giver det anledning til utilstrækkelig forståelse af tidens måske mest prominente udviklingsmålsætning: fattigdomsreducerende vækst. Måske ved meget få mennesker, trods begrebets hyppige brug, hvad fattigdomsreducerende vækst i virkeligheden betyder.

Andre forsøg på prioritering har været på banen. Et af de mest omtalte forsøg er Copenhagen Consensus og dens liste af prioriterede indsatsområder. Modsat FNs 2015-mål er der her tale om en klar prioritering. I den forbindelse er der to principielle spørgsmål, man bør stille sig: Er prioriteringen logisk stringent, og hvad har prioriteringen at gøre med fattigdomsreduktion? I anden sammenhæng er det første spørgsmål blevet besvaret med et klart nej (Casse 2005). Denne artikel vil i stedet fokusere på det andet spørgsmål. Muligvis burde en analyse af verdens fattigdom tage udgangspunkt i en definition af fattigdomsbegrebet, snarere end at starte med mål som ikke er prioriteret (2015-målene), eller mål som er prioriteret men intet har at gøre med fattigdomsreduktion (Copenhagen Consensus). Artiklen afsluttes med en skitsering af de involverede problemer.

## FNs 2015-mål

I september 2000 vedtog FNs Generalforsamling 2015-målene. Fem år senere mødtes repræsentanter i New York for at vurdere målopfyldelsen en



tredjedel henne i perioden. De fandt, at de otte 2015-mål mangler indbyrdes prioritering. Samtidigt er mål 1 både et del-mål og den endelige målsætning for alle 2015-målene under et: Halvere den andel af Jordens befolkning, som lever for mindre end én dollar om dagen. Ifølge den første større monitorering af 2015-målene går udviklingen i den rigtige retning, idet andelen af fattige på verdensplan er faldet fra 28% i 1999 til 19% i 2002, og skulle udviklingen fortsætte lineært, falder andelen til 10% i 2015. Forskellen er tæt på 75% målt i procentpoint og således langt over målsætningen (World Bank 2005; UN 2006).

Hvad er så problemet? Økonomisk vækst i Indien og Kina, hvor størstedelen af de fattige boede i 1990, er den primære årsag til faldet i andelen af fattige på verdensplan (UN 2005; World Bank 2005). Afrika er den eneste region, som ifølge fremskrivningerne ikke formår at reducere fattigdommen. Diskussionen bliver let et spørgsmål om, hvad målsætningen går på: en gennemsnitsbetragtning på verdensplan eller en reduktion i fattigdom for alle regioner i verden? Umiddelbart virker gennemsnitsbetragtningen mest sandsynlig. Ideen er jo netop at reducere andelen af fattige globalt set med 50%. En mulighed er derfor simpelthen at læne sig tilbage og afvente, at den økonomiske vækst i de to største ulandsøkonomier, Indien og Kina, af sig selv vil fremtvinge en yderligere reduktion i fattigdommen på globalt niveau. I den forbindelse glemmes det undertiden, at en underliggende forudsætning er, at den uomtvistelige økonomiske vækst i de to lande også fører til en intern fattigdomsreduktion. I en lidt anden sammenhæng, nemlig i spørgsmålet om forholdet mellem globalisering og ulighed, har en økonom (Robert Wade), som har fulgt globaliseringsdebatten i mange år, antydnet, at indkomststatistikker fra Kina næppe er helt pålidelige. I hvert har der ikke været foretaget husholdsundersøgelser, som er selve grundlaget for beregning af fattigdom og for ulighed, i Indien siden 1993 og i Kina siden 1985 (Wade 2004).

I det følgende vil udgangspunktet være, at gennemsnitsbetragtningen er ikke tilstrækkelig, hvis Afrika bliver den store taber. Lidet er vundet, hvis uligheden mellem regionerne blot er større i 2015. Ifølge Verdensbanken vil FNs første 2015-mål være opfyldt, hvis de absolut fattiges andel af den samlede befolkning i Afrika er reduceret fra 45% i 1990 til 38% i 2015 (World Bank 2005: 22, tabel 2.1). Beregningen virker lidt besynderlig, fordi man så på forhånd har accepteret, at blot en lille forbedring i Afrika er godt nok for accept af den globale målopfyldelse. Der er netop ikke tale om en halvering af de absolut fattiges andel i Afrika, men beregningen skyldes, at antallet af fattige i Indien og Kina er meget større end det samlede antal i Afrika. Matematisk korrekt, men moralsk nok mere tvivlsom. Mere centralt for argumentationen i denne artikel er imidlertid det faktum, at Verdensbanken selv viser, at udviklingen går den forkerte vej i Afrika. Fra 1990 til 2001 er andelen af de absolut fattige stagneret i Afrika (fra 45% i 1990 til 46% i 2001 og 44% i 2002). Er det så overhovedet realistisk at forstille sig, at andelen pludselig skulle falde drastisk til 38% i 2015?

## Fra fattigdomsindex til fattigdomsreducerende vækst

Der er tre metoder til at opnå reduktion i fattigdommen. Enten ved at skabe økonomisk vækst, som vil trække de fattige med. Eller ved at fordele en langsom økonomisk vækst i retning mod at gavne de fattige mest. En sidste mulighed er at ændre selve fattigdomselasticiteten i væksten. En af Verdensbankens mest betydningsfulde økonomer, Aart Kraay, har analyseret de seneste årtiers økonomiske vækst og fremsætter på den baggrund den regneregulering, at reduktion i fattigdommen for 70 procent vedkommende stammer fra ren økonomisk vækst. De sidste 30 procent skyldes ændringer i de relative indkomster inden for et land. Fattigdomselasticiteten påstås at være konstant mellem de fattige lande (Kraay 2006). Glem alt om at gøre væksten mere fattigdomsorienteret, få bare gang i den økonomiske vækst, synes budskabet at være. Kraay udtrykker sig meget bastant og provokatorisk. Alligevel genfindes retorikken i Verdensbankens mere officielle publikation om FN's 2015-mål. For at opfylde 2015-målene, argumenterer Verdensbanken, skal der skabes makroøkonomisk stabilitet og udvikles politikker og institutioner til fremme af den private sektor (World Bank 2005:19). Det lyder næsten som dengang i 80'erne og 90'erne, hvor strukturtilpasningslån fra Verdensbanken og Valutafonden var recepten på alle ulandes makrosygdomme: gæld og lav økonomisk vækst. Al tankegang om, at 2015-målene var noget kvalitativt nyt, er pludseligt helt væk.

En interessant detalje er, at Kraay mener, at fattigdomselasticiteten er konstant mellem ulande. Elasticiteten er et udtryk for, hvordan fattigdom i det pågældende land reagerer på ændringer i den økonomiske vækst. Jo mere skæv indkomstfordelingen er i udgangspunktet, jo mere bliver overklassen rigere under stærk økonomisk vækst. I 2005-monitoreringsrapporten fremgår det, at f.eks. Ghana og Uganda udgør to ekstremer i Afrika. Ved næsten den samme økonomiske vækst (lidt over 1%), stiger fattigdommen med 2% i Ghana og forbedres med 8% i Uganda. Etiopien og Elfenbenskysten har oplevet negativ økonomisk vækst, og alligevel har begge lande været i stand til i 1990'erne at reducere fattigdommen med 8-15% (World Bank 2005: 18). Oversat til almindeligt dansk viser lande erfaringerne, at der er mulighed for at definere fattigdomsreducerende vækst. Elasticiteten er ikke konstant, som Kraay ellers påstår. Det med at karakterisere fattigdom og specielt at komme med ideer til at reducere den, er altså langt fra let. Det er vanskeligt nok selv på Verdensbankens egne præmisser, eftersom den eksterne balance (betalingsbalancens løbende poster) i de afrikanske lande stadig udviser stort underskud, som tilfældet har været siden 1980'erne. Så det ultimative håb om reduktion i verdens fattigdom er hængt op på udviklingen i Indien og Kina. Her kunne indvendes, at det er FN snarere end Verdensbanken, som bør anvendes som kilde til at forstå 2015-målene. Men FN's egen rapport om fremskridt i opnåelse af 2015-målene er helt tavs omkring, hvilket design økonomisk politik skal ikklædes for at reducere fattigdommen (UN 2005 og 2006). Disse rapporter indeholder blot et væld af næsten ukommenterede resultater om udviklingen i 2015-målene.

## PRSP – fattigdomsreduktion i praksis

Vil man omsætte de ikke-prioriterede 2015-mål i praksis via PRSP-programmer, opstår nye problemer. FN er ansvarlig for 2015-målene og Verdensbanken og Valutafonden for fattigdomsreduktionsprogrammerne PRSP. Alle tre organisationer har gennem årene forsøgt en tæt koordination af opgaven med at omsætte 2015-målene i praksis. Problemerne er ikke opstået i selve koordinationen, men som følge af vanskeligheden ved at gøre indsatsen mod fattigdommen mere synlig. PRSP lanceredes nogenlunde samtidigt som 2015-målene. I 1999 blev de første PRSP gennemført. Udgangspunkt var egentlig ikke at omsætte 2015-målene til enkeltlandstrategier. Snarere var der tale om et delvist brud med de hidtidige strukturtilpasningslån, iscenesat af Verdensbanken og Valutafonden. De fleste ulande blev underlagt strukturtilpasningslån gennem 80'erne og 90'erne. Dårlige resultater med at få gang i den økonomiske vækst i Afrika, pres fra ngo'er og fra de nordiske lande samt Holland og Canada fik i hvert fald Verdensbanken til at tone nyt flag. "Konditionalitet som instrument til at promovere reform er en fiasko" citerer Killick (2004) Verdensbanken for at konkludere på baggrund af næsten 20 års erfaring. Valutafonden var mere tavs, men i praksis erkendte selv de mere hårde økonomer i Fonden behovet for at finde alternativer. Spørgsmålet, om PRSP i virkeligheden repræsenterer et alternativ til strukturtilpasningslånene, har derfor været centralt i debatten. Er der tale om nationalt ejerskab, modsat hvad situationen var under strukturtilpasningslånene? I den anden ende af debatten har spørgsmålet om kontrol over bistandsmidlerne været i fokus. Med mere vægt på programmer og budgetstøtte har nogle set en fare i, at bistandsmidlerne kunne blive misbrugt i endnu højere grad. De fleste kommentatorer af PRSP-processen vedkender det ønskelige i den klare fokusering på fattigdomsreduktion i den nationale politikformulering, men er samtidigt skeptiske over for, om budgetplanlægningen for politikens gennemførelse er blevet bedre. Endvidere har det til tider været svært at bekræfte, at resultaterne på delområder som spædbørnsdødelighed, aids og malariaforekomst har været mærkbare (Booth 2004; Draman & Langdon 2005; IMF/Verdensbanken 2004; OED 2004; Vos & Cabezas 2005).

Fokus i denne artikel er sammenhængen mellem PRSP-målsætninger, kvantificering og målopfyldelse. Der eksisterer endnu ingen samlet analyse på feltet. Det nærmeste man kan komme er Verdensbankens eget evalueringskontor og dets studie fra 2004 (OED 2004). Baseret på en gennemsnitsbetragtning konkluderer evalueringskontoret, at fattigdommen er blevet reduceret, sandsynligvis pga. PRSP. Samtidigt understreger evalueringskontoret, at data er mangelfulde. To kommentarer giver konklusionen fra OED anledning til. For det første, hvad er sammenhængen mellem PRSP og den påståede reduktion i fattigdommen? For det andet, er der virkelig tale om reduktion af fattigdom? Begrænset adgang til data gør det ikke muligt at svare generelt på de to principielle spørgsmål. For at illustrere de iboende problemer ved den type analyse, som Verdensbankens evalueringskontor læg-

ger op til, fremtrækkes to eksempler: Burkina Faso og Madagaskar. I begge lande er de eksisterende PRSP-programmer anskueliggjort gennem en lang 'indkøbsliste' af sektor-specifikke indikatorer, som skal opfyldes i de tre år, som et typisk PRSP-program gennemløber (Ministère de l'Économie et du Développement 2004; IMF 2006). Som tilfældet er med FN's 2015-mål, er PRSP lige så lidt prioriteret. I Burkina Fasos tilfælde indeholder PRSP f.eks. 35 forskellige målsætninger på sektorniveau. Alt fra budgetunderskud og statsindtægternes andel af bruttonationalproduktet til antal af latriner i landsbyer. En så omfattende uprioriteret liste gør det vanskeligt for iagttagere at pege på de basale kernepunkter i PRSP-programmerne. At koble udviklingen i fattigdom med PRSP-indikatorerne er ganske simpelthen ikke muligt. Læser man programmerne lidt grundigere, går det så pludseligt op for én, at ændringerne i fattigdommen i virkeligheden er bundet snævert op på ændringerne i den økonomiske vækst. I de to case-studier, Burkina Faso og Madagaskar, kommer det til udtryk på forskellig måde. Konklusionen er dog den samme. Økonomisk vækst er den reelle motor bag fattigdomsreduktionen, ifølge Verdensbanken og Valutafonden.

I Burkina Faso kan det overordnede udviklingsmål, en stigning i bruttonationalproduktet pr. indbygger og en reduktion i fattigdommen fra 46% i 2003 til 41% i 2006, opnås alene ved opfyldelse af et enkelt delmål, nemlig makroøkonomisk stabilitet. Udviklingsmålsætningen om vækst og fattigdomsreduktion figurerer ganske simpelt også som det specifikke mål for den makroøkonomiske stabilitet. De resterende 34 delprogrammer er helt overflødige. Og i udviklingsmålsætningen er økonomisk vækst og fattigdomsreduktion sidestillet. Fuldstændig uden diskussion. Man kunne endvidere indvende, at der mangler et led i argumentationen. Nemlig at demonstrere, at der eksisterer en direkte sammenhæng mellem makroøkonomisk stabilitet og økonomisk vækst. Først derefter kan man så forsøge at sidestille økonomisk vækst med fattigdomsreduktion. Vi er på det punkt (stabilitet-vækst) tilbage i strukturlpasningsprogrammernes tid. Hvis ulandene kommer af med de makroøkonomiske ubalancer, på statsbudgettet og på betalingsbalancen, så kommer den økonomiske vækst automatisk. Det var tidligere recepten fra Verdensbanken og Valutafonden. De historiske erfaringer i Afrika synes ikke at understøtte en sådan udlægning. Selv Valutafondens egne evalueringer fra midt-90'erne, dvs. lige inden PRSP blev lanceret, nåede frem til, at strukturlpasningen ikke fremmede økonomisk vækst (se f.eks. IMF 1995). I Madagaskars tilfælde er PRSP mindre klodset formuleret. I Valutafondens årlige beskrivelse af fremskridtene i 2005 står, at den økonomiske vækst fra 2004 til 2005 gav nede befolkningen på landet og i byerne. Fattigdommen er reduceret fra 72% til 68% (andel af befolkningen som lever under 1\$ om dagen). Denne påstand diskuteres ikke, og Valutafonden forsøger heller ikke senere at argumentere for, hvorfor læseren så skal trækkes igennem 100 sider med 30 sektorspecifikke mål, når den afgørende konklusion allerede optræder på side 3 i dokumentet.

Svaret på spørgsmålet om sammenhæng mellem opfyldelse af PRSP og fattigdomsreduktion er derfor, at der tilsyneladende ikke er nogen. Fattigdoms-

reduktionen kan opnås alene ved økonomisk vækst. Ifølge Verdensbanken og Valutafonden. Der er ikke muligt i denne artikel at undersøge, om denne betragtning kan generaliseres. Blot kan det påpeges, at i to tilfælde, Burkina Faso og Madagaskar, er det præcis, hvad de internationale organisationer argumenterer for.

Tilbage til spørgsmål to om, hvorvidt fattigdommen, som påstået i forskellige rapporter, så rent faktisk falder. Det interessante er, at kampen om fattigdomsreduktion, opfanget i formuleringen af 2015-målene og PRSP-programmerne, i virkeligheden dækker over en kamp om at finde den rette definition på fattigdom. Og at i diskussionen om den rette udlægning af teksten, nemlig den 'rigtige' definition af fattigdom, ligger underneden en kamp om finansielle ressourcer eller en kamp om støtte eller ej til tvivlsomme politiske regimer. Igen illustreret ved de samme to landeeksempler: Burkina Faso og Madagaskar. Om generaliserbarheden bør der fortsat tages forbehold.

Ifølge det burkinske statistikkontor, INSD, steg fattigdommen fra 1998 til 2003 marginalt eller var snarere stagnerende (fra 45% til 46%). Modsat Verdensbanken, som påstår, at fattigdomsprocenten faldt fra 54 i 1998 til 46 i 2003 (World Bank 2004). Hvem har ret? Ikke så let at afgøre. For at forstå uenigheden, må man se på, hvordan fattigdomsgrænsen beregnes. Først tager man udgangspunkt i et dagligt indtag på minimum ca. 2.000 kalorier. Kalorieforbruget omregnes til kg af de basale forbrugsvarer i landet. I Burkinas tilfælde er det fire produkter. Prisen på de fire forbrugsvarer fås på et lokalt marked. Man kan nu udregne, hvilken indtægt der kræves for at få opfyldt et minimumsforbrug. Til tallet lægges en beregning af ikke-fødevarer: tøj, transport osv. Næste skridt er så at kalkulere antal husholdninger, hvis indtægt falder under fattigdomsgrænsen. Husholdningernes indkomst beregnes på baggrund af et skøn over deres udgifter, fordi der hersker stor usikkerhed ved måling af indkomsten for husholdninger, som indgår i den uformelle sektor. Skolepenge, som findes i Burkina Faso, var inkluderet i 2003-opgørelsen, men ikke i 1998. Dette tenderer til at mindske indkomsten i 1998. Derved forværres billedet af fattigdommen i udgangspunktet i Verdensbankens udgave af indkomstberegningen. Endvidere er der uenighed om, hvor mange rurale husholdninger i forhold til urbane, som skal med i beregningen. Jo flere rurale husholdninger undersøgelsen omfatter, jo større er reduktionen i fattigdom i den pågældende periode. På grund af høje bomuldspriser i perioden 1998-2003 stiger husholdningernes samlede indkomst, hvis flere rurale husholdninger er inkluderet.

Under denne lidt tekniske diskussion udspiller sig en kamp om en helt anden dagsorden. Verdensbanken har hårdt brug for at fremvise succeshistorier, i Burkina Faso og andre steder. Her overfor står de burkinske myndigheder, som har præcist den modsatrettede dagsorden. Kan de vise, at fattigdommen, i bedste tilfælde, er stagnerende, så kan landet få flere penge fra de bilaterale donorer, Danmark f.eks.

I tilfældet Madagaskar er diskussionen anderledes, og så alligevel ikke helt. I 2002 kom en ny præsident, Ravolamanana, til magten, afsluttende en lang kamp, som på et tidspunkt truede landet med at ende i borgerkrig. Ravolamanana lovede og fik også delvist gennemført store forbedringer på de sociale områder: sundhed og uddannelse. Samtidigt har han ført en meget liberal økonomisk politik og åbnet op for udenlandske varer og investeringer. Spørgsmålet er så nu, om det har ført til en forbedring eller forværring af den økonomiske situation for de fattige. I Verdensbankens sidste evaluering af PRSP-programmet i Madagaskar (2006), noteres, at landet efter et par vanskelige år efter krisen i 2002, nu er tilbage på det rette spor. Husholdninger, som lever under den absolutte fattigdomsgrænse, måles til at udgøre 70% af den samlede befolkning i 2005 (bemærk den markante forskel til Burkina Faso), det samme som ved målingen i 2001. Mens alle observatører er enige om, at der indtraf en forværring under den politiske krise i 2002, og at det havde en slags multiplikatorvirkning i årene herefter, forsvinder enigheden om de seneste år.

Den generelle økonomiske situation i Madagaskar er anderledes end i Burkina Faso. En privat sektor eksisterer i Madagaskar med en eksport af forarbejdede varer på 46% af BNP i 2005 over for 32% i Burkina Faso. Samtidigt konstaterer man, at nationalindkomsten pr. indbygger var 400 \$ i 2005 i Burkina Faso og kun 290 \$ i Madagaskar. Middellevialderen og den andel af befolkningen, som både kan læse og skrive, er markant højere i Madagaskar end i Burkina Faso. Så i UNDPs liste over menneskelig udvikling (HDI – Human Development Index) er rangordenen for de to lande nøjagtigt omvendt af Verdensbankens liste over den økonomiske udvikling i verden (World Bank, World Development Indicators og UNDP, Human Development Report, flere år). Madagaskar ligger højere end Burkina Faso i UNDPs opgørelse, selvom nationalindkomsten pr. indbygger er klart lavere. Rent faktisk er Madagaskar placeret som en del af mellemindkomstlandene på HDI-listen. Et eksempel på, at denne liste kan give helt absurde resultater, hvis man alene benytter HDI som indikator for udvikling

Hvad kan vi så bruge disse oplysninger til? Jo, alt tyder på en meget stor relativ ulighed i Madagaskar, som trods en privat sektor og markant bedre sundheds- og uddannelsesniveau, er et land med langt flere absolut fattige husholdninger end Burkina Faso. Her er hovedfokus at forhindre en yderligere marginalisering af middelklassen. I Burkina Faso bør en økonomisk strategi være at skabe et rimeligt grundlag for en økonomisk udvikling baseret på andet end råvareeksport. Madagaskar er på vej mod en stigende grad af diversificering af økonomien, men fordelingen af gevinsten af den økonomiske vækst er yderst ulige. I årene efter Ravolamananas magtovertagelse i Madagaskar har præsidenten, ifølge rygter i landet, forsøgt at udbygge sin økonomiske kontrol over landets forskellige industri- og servicesektorer. Middelklassen er under pres for at blive marginaliseret ud i den absolutte fattigdom. Den påståede stigende ulighed i landet er endnu ikke dokumenteret. Men alle repræsentanter for ministerier har i

efteråret 2006 aflyst deltagelse i et stort anlagt seminar om fattigdom i Madagaskar, hvor Verdensbankens tal skulle fremlægges. En enkeltstående begivenhed måske, men i modsætning til Burkina Faso frygter de officielle repræsentanter i landet, at bankens tal skal blive kritiseret. Den malgesiske regering, modsat den burkinske, ønsker, at tallene omkring udviklingen i fattigdommen viser fremgang under den nye regering. Så hellere aflyse det tilsvarende møde i Madagaskar end at løbe risikoen for, at fortolkningen af udviklingen i den absolutte fattigdom, efter diskussion mellem forskellige eksperter, eventuelt skulle pege på en forværring. Oven i denne mistanke er som sagt den almene, men ikke underbyggede, påstand om en klar forværring i den relative indkomstfordeling i landet.

Konklusionen på den mere detaljerede gennemgang af to landes erfaringer med PRSP bør være forsigtig. Givet er det imidlertid, at der flere steder stilles spørgsmål ved beregningerne af udviklingen i den absolutte fattigdom i Afrika. I Burkina Faso har regeringen en interesse i at vise en forværring, modsat Verdensbanken som ønsker en international accept af PRSP-programmernes berettigelse. Hvis ikke fattigdommen bliver reduceret over tid, så falder PRSPs berettigelse også væk. I Madagaskar deler regeringen Verdensbankens interesse, og ønsker samtidigt at fjerne grundlaget for en mere tilbundsående diskussion af, hvad disse tal dækker over.

## Kan vi blot prioritere os ud af fattigdommen: eksemplet Copenhagen Consensus

Når nu hverken FN eller BENEFIT- og Verdensbanken har et klart grundlag for prioriteringer i kampen mod den globale fattigdom, er det ikke overraskende, at andre forsøger sig. I denne kategori optræder Bjørn Lomborg med sit initiativ med at invitere et stort antal økonomer til at beskrive aspekter med relevans for menneskeheden og derefter at udpege et panel, bestående af bl.a. Nobelpristagere i økonomi, til at tage sig af prioriteringen. I forhold til de store internationale organisationer spiller Lomborg selvfølgelig en marginal rolle. Men han har formået at tilkæmpe sig en stor opmærksomhed omkring sin egen person, og derfor vil Copenhagen Consensus blive omtalt i denne artikel. Ideen med Copenhagen Consensus var at prioritere centrale udfordringer for menneskeheden ud fra en rendyrket cost-benefit-betragtning. Af en oprindelig liste på 32 udfordringer, blev 10 udvalgt til en egentlig sektoranalyse. Inden for hver sektor (f.eks. sundhed) blev tre-fire indsatsområder omtalt (f.eks. aids, malaria og almindelig sundhedsforbedring i ulandene) og resultaterne fra de tilsvarende cost-benefit-analyser fremlagt. Herefter havde et ekspertpanel, bestående af otte udenlandske økonomer, til formål at foretage en indbyrdes prioritering. Øverst på listen kom kampen mod hiv/aids og nederst forskellige forslag til at nedsætte CO<sub>2</sub> udslip (klima).

Modsat den gængse opfattelse fulgte den endelige prioritering ikke en ren cost-benefit-betragtning. Hertil var eksperterne alt for usikre på beregnin-

gerne, og de konkluderede, at prioriteringen var en afvejning af netop cost-benefit-betragtninger, men også institutionelle og politiske forhold spillede ind på eksperternes prioritering. Derved fremstod prioriteringslisten som et rent subjektivt dokument (Casse 2005).

For visse af indsatsområderne var der dog tale om en kvantitativ beregning. Kontrol af aids landede på en førsteplads, og kontrol med malariaudbredelse kom ind på en fjerdeplads. Tilsyneladende fuldstændig logisk, eftersom *benefit/cost*-ratioen for aids var 50 (forholdet mellem de tilbagediskonterede gevinster i forhold til de tilbagediskonterede udgifter) og 17 for malaria (Mills & Shillcut 2004).

Men graver man en anelse dybere, så opdager man årsagen til de meget forskellige resultater. Omkostningerne var meget lavere i tilfældet med malariabekæmpelse (\$ 8 mia.) end for bekæmpelse af aids (\$ 59 mia.). Antallet af reddede mennesker var fire gange så stort i tilfældet malariabekæmpelse (112 millioner) over for 29 millioner ved indsats på hiv/aids området. De helt afgørende faktorer var først prisen på menneskeliv, som var 2½ gange så stor for hiv/aids (\$ 4.460) over for malariabekæmpelse (\$ 1.750). Desuden indeholdt beregningen den besynderlige forudsætning, at mens undgåede aidstilfælde i gennemsnit kunne 'tjene' 23 år, vil undgåede malariatilfælde kun 'tjene' under et år. På dansk: Man dør ikke af malaria (men arbejder mindre effektivt), mens man dør af aids. Det sidste er en særdeles tvivlsom forudsætning, som ikke vil blive kommenteret yderligere.

Hvordan opstår nu en så stor forskel mellem menneskelivsberegningen mellem aids og malaria? Jo, simpelthen fordi malaria i højere grad er en sygdom i de fattigste lande, mens aids er mere fremtrædende i mellemindkomstlandene. Uden at kunne fremlægge et egentligt statistisk bevis er det en udbredt opfattelse blandt økonomer der forsker i aids, at aids i udviklingslandene (i hvert fald i Afrika) sandsynligvis stiger, når den økonomiske vækst tager fart. Præcis den modsatte sammenhæng eksisterer mellem malaria og økonomisk vækst. Så beregningen mellem aids på den ene side og malaria på den anden viser kun, at aids er meget udbredt i Sydafrika, hvor malaria er udryddet. Formuleret på en anden måde: Hvis vi kun fokuserer på cost-benefit-betragtninger og herfra foretager en prioritering, så vælger vi udfordringer eller indsatsområder med betydning primært for mellemindkomstlandene. Cost-benefit-betragtningerne er faktisk næsten det diametralt modsatte af en prioritering af indsats for fattigdomsbekæmpelse. Uanset den manglende logiske opbygning af prioriteringslisten fra Copenhagen Consensus-konferencen var der flere indsatsområder, hvor prioriteringen kunne forsvares ud fra en ren cost-benefit-kalkule. Men netop i disse tilfælde viser en nærmere analyse, at man går helt fejl, hvis man tror, at fattigdommen forsvinder ved at satse på disse områder. Eneste undtagelse fra Copenhagen Consensus' liste var de højt prioriterede indsatser inden for underernæring (nummer 2 og 5 på prioriteringslisten). Men her var problemet, at vi ikke besidder egentlige globale analyser. Kun analyser fra udvalgte lande. Vi er desværre

ikke kommet nærmere en afklaring af, hvordan vi kan prioritere indsætter til bekæmpelse af global fattigdom.

## Konklusion

Der er intet i vejen med en politisk målsætning om at halvere den globale fattigdom over en 15 års periode. Tværtimod er der al mulig grund til at påskønne den udmelding, FN nåede frem til i år 2000. Problemet opstår først, når de multilaterale bistandsorganisationer efterfølgende skal føre bevis på, at det er muligt eller ligefrem sandsynligt at nå disse mål. Verdensbanken var i nogle år yderst skeptisk over for FNs 2015-mål, men valgte i sidste ende at støtte tanken. Omkring 10 år til målet i 2015 synes en halvering af verdens fattige at være mulig, hvis

- 1) den økonomiske udvikling i Indien og Kina fortsætter
- 2) hvis man forudsætter, at økonomisk vækst påvirker den absolutte fattigdom i de to lande i overensstemmelse med mønstret fra midt-1980'erne (Kina) og midt-90'erne (Indien). Verdensbanken har ikke længere tilladelse til at gennemføre husholdsundersøgelser i de to lande. Ingen kender således tallet for absolut fattige husholdninger i de to lande
- 3) fokus er baseret på en global gennemsnitsbetragtning. Tager man hensyn til den relative fordeling af fattigdom i verden, er det sandsynligt, at den absolutte fattigdom i Afrika ikke falder.

I teorien er det muligt at analysere den absolutte fattigdom i Afrika ved at se på udviklingen i PRSP. I praksis er PRSP designet som konkrete landestrategier til at reducere fattigdommen. PRSP er ikke i sig selv formuleret i kølvandet på opstillingen af 2015-målene. De er snarere et udtryk for at pres fra nordiske lande, Holland og Canada samt ngo'er har krævet en reorientering af Verdensbankens og Valutafondens arbejde i udviklingslandene. Imidlertid er formuleringen af PRSP faldet sammen med opstilling af 2015-målene, og reference til 2015-målene findes typisk i de enkelte landes PRSP.

Den største vanskelighed med at analysere fattigdommens udvikling på landeniveau ud fra PRSP er adgangen til data. Hvad Verdensbanken/Valutafonden har tabt på den politiske arena i form af indrømmelser til ngo og de mindre industrialiserede lande, er muligvis vundet via en opnåelse af monopol på monitorering. Observatører og analytikere af fattigdommens udvikling i Afrika er blevet fuldstændigt afhængige af tal fra Verdensbankens kontrollerede husholdsundersøgelser. I to refererede landeeksempler (Burkina Faso og Madagaskar) er der tegn på uenighed om fortolkning af data. På grund af åbenlys uenighed i Burkina Faso og af politiske årsager (præsidentvalget i december 2006) blev der lagt låg på den begyndende diskussion i Madagaskar. Konklusionen er, trods mangel på et egentlig overblik, at vi ved relativt lidt om udviklingen i fattigdommen i Afrika.

Hvilket igen gør den overordnede konklusion om udviklingen i den globale fattigdom til mere end en tvivlsom affære.

Begrebet fattigdomsreducerende økonomisk vækst er uklart defineret. Vi har fortsat problemer med at forstå fattigdommens årsager og mulighederne for en målrettet kamp for dens reduktion. Derfor ender både 2015-målene og PRSP med at blive lange, uprioriterede indkøbslister om alt det, vi også skal huske at gøre. At vende tingene på hovedet kan undertiden være en god idé. Men at starte med prioritering uden at inddrage fattigdom fører til endnu en blindgyde. Prioriteringslisten fra Copenhagen Consensus er et eksempel herpå. Skulle alle mulige eksempler beregnes, ville det sandsynligt vise sig, at investering i motorveje i Kina havde et langt større afkast end noget andet forslag til anvendelse af bistandsmidlerne. *Cost-benefit*-analyser bliver helt afhængige af gennemsnitsindkomsten i udgangspunktet og kan i yderste konsekvens snarere medvirke til at udbygge fattigdommen end det modsatte.

Ambitionsniveauet kunne skrues ned, så vi begyndte med at forstå fattigdom i de enkelte lande. Det lyder uambitiøst, men de nuværende tiltag i FN- eller Verdensbank-regi virker let som en søgen i blinde. Helt afgørende er det at finde en, eventuelt landespecifik, afklaring af, hvordan fattigdom overhovedet måles. Hertil er vi ikke engang nået i dag.

*Thorkil Casse er økonom og lektor ved Roskilde Universitetscenter*

## Litteratur

Booth, David. 2003. *Poverty Reduction Strategy Papers in Africa: are they really making a difference to policies?* London: Overseas Development Institute, UK / ID21 Development Reporting Service.

Casse, T. 2005. Copenhagen Consensus eller discontent? En kommentar til konferencen i København i maj 2004. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 143, nr. 2: 299-310.

Draman, R. & R. Langdon. 2005. *Parliamentary strengths and weaknesses in PRSP processes in four African countries*. Eschborn: GTZ / Parliamentary Centre

Grimm, M. & I. Günther. 2004. How to achieve pro-poor growth in a poor country: the case of Burkina Faso, upubliceret manuskript, University of Göttingen.

IMF. 1995. Record IMF-supported adjustment programmes assessed. *IMF Survey*, no. 31: 233-236.

IMF & World Bank. 2004. *Poverty reduction strategy papers- progress in implementation*. Washington D.C.

IMF. 2006. *Republic of Madagascar: poverty reduction strategy paper annual progress report*. IMF Country Report No. 06/303.

Killick, Tony. 2004. Politics, evidence and the new aid agenda. *Development Policy Review*, vol. 22: 5-29.

Kraay, Art. 2006. When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of Development Economics*, vol. 80: 198-227.

Mills, A. & S. Shillcutt. 2004. Communicable diseases. In *Global crisis, global solutions*, ed. B. Lomborg. Cambridge: Cambridge University Press.

Ministère de l'Economie et du Développement. 2004. *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Ouagadougou.

OED, Operations Evaluation Department, World Bank. 2004. *The Poverty Strategy Initiative*. Washington D.C.

UN. 2006. *Human development report*. New York: UNDP.

UN. 2005. *The millennium development goals report*. New York: UN.

UN. 2006. *The millennium development goals report*. New York: UN.

Vos, R. & M. Cabezas. 2005. *Illusions and disillusion with pro-poor growth*. Stockholm: SIDA.

Wade, Robert. 2004. Is globalization reducing poverty and inequality? *World Development*, vol. 32, no. 4: 567-589.

World Bank. 2004b. *Réduire la pauvreté par une croissance équitable soutenue. Evaluation de la pauvreté*. World Bank Rapport No 29743-BUR.

World Bank. 2005. *Global monitoring report 2005*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 2006. *World development indicators*. Washington D.C.: World Bank.2