

# Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

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

# Udviklingens metermål

## Fra omsætningsvækst til ægte fremskridt?

Sammensatte udviklingsindikatorer med mange dimensioner har vundet betydning de seneste årtier. Når alt kommer til alt synes økonomisk vækst – vækst i bruttonationalproduktet – dog fortsat at være det centrale mål for succes i nationernes udviklingsbestræbelser. Denne korte artikel inviterer til analyse, status og eftertanke i relation til de aktuelle og fortsatte bestræbelser på at opfinde og udbrede stadig flere alternative målestokke og måleenheder, en invitation som også er efterkommet i de følgende artikler i dette nummer af *Den Ny Verden*.

Allerede Robert F. Kennedy vidste, at BNP “måler alt, undtagen det som gør livet værd at leve”. Man kunne derfor fristes til at spørge hvorfor vækst i bruttonationalproduktet bruges endnu i dag, som var det et universelt enhedsmål, en samlet målestok (måleenhed) og målsætning for et samfunds udvikling. Det behøver vi imidlertid ikke, for det spørgsmål besvarede Cobb og Daly i *For the Common Good*: “den konventionelle økonomilære er – på trods af en række grundlæggende fejlantagelser – udbredt i en grad og et omfang, som betyder, at den vil kunne reproducere sig og vokse, indtil det er for sent at rette op på de skader, den anretter kloden” (Cobb & Daly 1990). Dalys forklaring ligner heri det Al Gore sammenfatter i ét enkelt begreb, *staying power*. Vi vil derfor i stedet spørge, hvor langt de mange alternative eller konkurrerende udviklingsmål over de seneste årtier i virkeligheden har bragt os i henseende til at erstatte gammeldags økonomisk vækst som vore politikeres foretrukne enhedsmål.

## Fra vækstsmål til udviklingsmål

Alternativer til BNP-indikatoren har eksisteret i årtier. Siden UNCED afholdtes i Rio i 1992, har Verdens regeringer ikke haft nogen undskyldning for ikke at udskifte eller komplettere BNP som målestok og målsætning, med alternative udviklingsmål. Agenda 21 opfordrede regeringerne til på nationalt niveau at udvikle og identificere indikatorer for bæredygtig udvikling, som beslutnings- og vidensgrundlag for politik på alle niveauer. Det måske mest kendte alternative udviklingsmål er



dog udviklet af en international organisation (FNs udviklingsprogram, UNDP). Indeks for human udvikling (HDI) har – i en sammenfatning som tilskrives Mahbubul Haq – udviklet sig fra at være et af mange alternative indikatorsæt, som udfordrer BNP til at blive “kronjuvelen af alle disse indekser”, et mål “lige så vulgært som BNP pr. indbygger, men ikke lige så blindt over for menneskeliv”. HDI er naturligvis under stadig udvikling og anses af nogle for ikke blot at have bidraget til ændringer i internationale organisationers analyser og opfattelser af udvikling, men også for at have influeret på makroøkonomisk politik lige fra Asien til Latinamerika. HDI afspejler imidlertid hverken fordelingsdimensionen i udvikling eller forfordelingen. Det er måske en del af forklaringen på introduktionen i 1997 af det multidimensionale Indeks for human fattigdom (HPI) og Indeks for human Frihed (HFI). HDI afspejler ej heller miljømæssige aspekter. Tidlige forsøg på at gøre HDI ‘grøn’ blev opgivet, indtil Indeks for grøn udvikling (GDI) kombinerede ni forskellige indikatorer med det eksplicite mål at udfordre BNP som velfærdsindikator. Et andet forsøg på at skabe begreber om ‘ægte’ udvikling, er Indeks for bæredygtig økonomisk velfærd (ISEW) og Indeks for ægte fremgang (GPI). Skønt tænkt som teoretisk basis er ISEW-målet anvendt i Østrig og Chile, og GPI er udviklet til brug i områder i USA og i Australien. En mindre kendt, men ikke mindre spændende tilgang til samlet at måle og modellere udvikling, omfattende såvel økonomiske som sociale og miljømæssige kapitaler findes i The Millennium Institute’s T21-model (Bassi & Pedercini 2006). Og så er der en række øvrige index, herunder et planetens lykkeindeks, *Happy Planet Index* (HPI), som dividerer livskvalitet og levetidsforventninger med økologiske fodaftryk!

Måling af bæredygtig udvikling er således en ambition over hele verden. Behovet herfor har været åbenbart siden Repetto i 1989 konkluderede, at Indonesiens BNP ville halveres, hvis skovfældning, udpining af jord samt olieudvindingen blev taget i betragtning. Siden da har indikatorer for bæredygtighed været efterspurgt – indikatorer, der er analytisk forsvarelige, målelige og politisk relevante. Den seneste litteratur om grønne regnskaber og opgørelse af naturressourcer påpeger for udviklingspraktikere et udpræget voksende behov for indikatorer for bæredygtig udvikling til erstatning for eller udbygning af nationalregnskabet og indekser for human udvikling (Sloth Carlsen 2006; Mozumder 2004).

## Grønne regnskaber

Det traditionelle nationalregnskab omfatter primært den samlede produktion af markedsvare og tjenesteydelser, men ekskluderer i vidt omfang ikke-vedvarende ressourcer. Denne ulogiske undtagelse har rejst krav om grønne nationalregnskaber, men med undtagelse af Kina har officiel accept af sådanne vist sig at være et højt polariseret og politiseret

anliggende. I USA arbejde Bureau of Economic Analysis (BEA) længe med at integrere miljø- og økonomiregnskaber, men mødte kraftig modstand. Den 103. amerikanske kongres standsede BEAs arbejde med miljøregnskaber. Det skete ifølge Wagner (2001:2) måske af frygt for, at integrerede regnskabssystemer ville give de miljømæssige eftersyn virkelig dollarværdi !

Grønne regnskaber *er* et område med mange metodologiske og erkendelsesteoretiske problemer. Derfor kan det være endog overordentlig svært at opnå enighed om, hvordan miljøhensyn til eksempelvis skove skal integreres i et nationalregnskab. Selv om det er vigtigt at skelne mellem ønskelighed og gennemførlighed, forbliver spørgsmålet imidlertid, hvorvidt 'barske' teoretiske spørgsmål skal afholde os fra at takle disse problemer. Nu er det imidlertid sådan, at et System for integreret miljømæssigt og økonomisk regnskab (SEEA) i virkeligheden er udviklet – ikke af det amerikanske BEA, men som et resultat af internationalt samarbejde omkring statistiske serviceydelser. SEEA's målsætning som 'hybrid', baseret på biofysiske regnskaber og pengeværdi-regnskaber, er via netværksarbejde at hjælpe med at øge eller fastholde den miljømæssige bæredygtighed i økonomiske aktiviteter. Arealanvendelse og materialestrømme er inkluderet for at synliggøre presset på miljøets bæreevne. I SEEA-systemet gøres der rede for de fysiske og monetære beholdninger og brug af naturressourcer samt for forureningen og dens omkostninger. Tidsserier indikerer miljømæssige påvirkning fra økonomisk vækst. SEEA's regnskab over materialestrømme opfanger imidlertid ikke miljømæssige elementer af mere kvalitativ art. Eksempler herpå er ændringer i økosystemers kvalitet, tab af biodiversitet og forringede økologiske hensyn.

#### Index for miljømæssig bæredygtighed

Index for miljømæssig bæredygtighed (ESI) lanceredes som et måleinstrument for national miljømæssig ansvarlighed og som sidestykke til mål for human udvikling (som i HDI) og økonomisk velfærd (som i BNP). Med sit multidimensionale index (76 datasæt, 21 indikatorer) placerer ESI Finland og Norge som henholdsvis nr. 1 og 2 i OECD-gruppen (Yale 2005).

Man kunne vel have forventet tilsvarende rangering af landenes miljømæssige ansvarlighed i relation til FN's 2015-mål, men det er ikke tilfældet. Hvor Verdensbanken er meget præcis (med en akkuratess ned til én decimal) omkring for eksempel Indekset for generelle handelsrestriktioner (OTRI), arbejdes ved miljømæssige 2015-mål mere overordnet og helt igennem antropocentrisk, 'menneskecentreret', med en procentuel befolkningsandels adgang til "forbedrede vandressourcer" og "forbedrede sanitære forhold" (World Bank 2006: 2005)

## Måleinstrumenter, indekser og forskningsdiscipliner

Der eksisterer en stærk teoretisk-metodisk sammenhæng måleenheder, indekser og videnskabelige discipliner imellem. For eksempel er det omkring udviklingsmål væsentligt at forstå, hvorfor almindelig makroøkonomi og økologisk økonomi frembringer meget forskellige indikatorsæt. Hvor konventionelle eller mainstream makroøkonomer accepterer ydre påvirkninger som præmis for deres modeller og ser BNP som den mindst ringe indikator, ser økologiske økonomer eksterne virkninger som omkostnings-eksport, *cost shifting*, og er mere tilbøjelige til, som Joan Martínez-Aliér (2002), at spørge: "hvem har magten til at påtvinge andre én bestemt værdisætningsmetode og retten til at simplificere kompleksitet?"

En af de discipliner, man kunne have forventet et stærkt modspil til mainstreamøkonomiens dristige simplificeringer fra, er udviklingsøkonomien. Denne disciplin har imidlertid været delvis passiviseret i en længere faglig krise. Udviklingsøkonomer kunne dog stadig forventes at hjælpe med at "standse det svindende engagement i udvikling og interessen for dens betydning" (Nafziger 2005: 16), og udviklingsforskere, som søger et økonomisk metodegrundlag for at arbejde med miljømæssigt bæredygtig udvikling, kan derfor med fordel rette interessen mod den økologiske økonomi.

## Politik og udviklingsmål

Udviklingsindikatorer gør det ikke alene muligt at analysere sammenhænge mellem politikker og realiteter, som politikker hævder at ville ændre. Uden investeringsmålsætninger vil investerede samfundsmæssige ressourcer nemt ende med utilfredsstillende afkast. Denne udfordring gælder i lige høj grad for udviklingsdonorer som for politikere generelt. Hvad angår den overordnede politiske planlægning, har OECD længe arbejdet på at få markedet til at arbejde for miljøet (se for eksempel OECD 2005, Knudsen 1995, OECD 1993). OECD maner fortsat til kamp mod offentlig uddeling af miljømæssigt skadelige subsidier, og på det seneste argumenterede også (det nu fusionerede) Institut for Miljøvurdering i København (IMV) imod statsstøtte, som er skadelig for miljø og samfundsøkonomi. IMV udarbejdede en syntese af række OECD-studier og skabte et dansksproget overblik over, hvorledes en lang række offentlige støtteordninger forvrider markeder og skader miljøet. IMV påviste herved, hvorledes et forbud mod sådan støtte kunne skabe win-win situationer – reducere offentlige udgifter og forurening samt reducere miljøpolitiske omkostninger på en og samme tid – og samme forbud ville yderligere stimulere overordnet økonomisk effektivitet og dirigere teknologiske ændringer henimod forbedret resourceffektivitet – og måske endog tillige øge offentlige indtægter i samme omgang (Kjellengbro & Skotte 2005: 33).

## Vil Danmark ikke, kan Kina måske

Tidens almindelige danske politiske dialog gentager ofte vækstmantraet, som om vi igen levede i 1950'erne, og ambitionen om Danmark som foregangsland udi bæredygtig udvikling har reelt ligget i dvale siden kort efter årtusindskiftet. Men hvad den amerikanske kongres ikke ville, og den danske regering ikke gider, sker i Kina (Economist 2005; UNDP 2003). Den kinesiske præsident ophøjede i marts 2004 'grønt BNP' til officiel kinesisk politik. Det er en politik, som allerede praktiseres: bruttonationalproduktet for Sydkinas Guandong-provins i 2003 reduceredes med ikke mindre end 27% når det som grønt bruttonationalprodukt korrigeredes for miljømæssige omkostninger (Wenfang 2005). Endvidere har Kina indført et initiativ for cirkulær økonomi, som potentielt menes af væsentlig strategisk betydning (Zengwei 2006; Bi Jun et al. 2000). Kinas hastige økonomiske vækst kræver større leverancer af alle basale industrivarer i konkurrence med andre nationer. Omkring 2050 forventes en større befolkning på 1,8 mia. at nå et BNP på USD 4000 pr. indbygger pr. år, fem gange det nuværende niveau. Kina har et mål om at øge effektiviteten i sit ressourcebrug med faktor 10, og kan målet nås, vil også den globale virkning være afgørende. Den statslige forvaltning af miljøbeskyttelse i Kina (SEPA) og Det kinesiske råd for internationalt samarbejde (CCICED) har sat fokus på udformningen af nationale politikker og gennemførelsen heraf som en hård realitet: regeringens udviklingsmål vil ikke kunne nås, medmindre alternative modeller for økonomisk udvikling identificeres og anvendes. Et vigtigt underafsnit i den kinesiske debat om cirkulær økonomi fokuserer på landbrug og på, hvorledes cirkulær økonomi og industriøkologi kan medvirke til at integrere nuværende indbyrdes afvigende tilgange til bæredygtigt landbrug: "Landbrug og fødevareproduktion er den industri, der har den mest umiddelbare afhængighed af økologiske systemer; således regnes den industriøkologiske fremgangsmåde som særlig anvendelig til at forme humane systemer, baseret på økosystemer" (Indigo 2005).

## Sammenfatning

De seneste årtier har budt på en række alternative udviklingsmålestokke, men når alt kommer til alt, står vækst i bruttonationalproduktet fortsat som den vigtigste overordnede ledestjerne. Samtidig med at bestræbelserne på at opfinde og udbrede stadig flere alternative målestokke og måleenheder fortsætter, øges risikoen for at ende med et babelstårn af forskellige mål, måleenheder og målsætninger i (udviklings)politikken. Det synes på den baggrund interessant, at mindst ét land – Kina – har ophøjet det grønne BNP til officielt politik og reelt forsøgt sig med at anvende samme grønne BNP operationelt.

## Litteratur

Bassi, Andrea & Matteo Pedercini. 2006. The Millennium Institute approach to measuring development through computer modelling services for holistic planning including economic, social, and environmental considerations: the T21 Model. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.

Bi Jun, Yang Jie, Yuan, Zengwei, Huang, Juan. 2000. Circular economy: an industrial ecology practice under the new development strategy in China. Nanjing: Center for Environmental Management & Policy, Nanjing University.

Cobb, Clifford. W., Herman E. Daly & John B. Cobb. 1990. For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future. London: Green Print.

*Economist*. 2005. The greening of China. Oct 20th.

Egelyng, Henrik 1999. Grøn karakterbog til nationerne. *Kontakt* no. 1.

Indigo Development. 2005. *Sustainable agriculture and industrial ecology*. <http://www.indigodev.com/Susagr.html>, 29.06.2007.

Kjellingbro, Peter Marcus & Maria Skotte. 2005. *Environmentally harmful subsidies: linkages between subsidies, the environment and the economy*. København: Institut for Miljøvurdering.

Knudsen, Henrik. 1995. Indledning til Markedets magi – miljøets melodi? *Den Ny Verden*, vol. 28, nr. 4.

Martinez-Alier, Joan. 2002. *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Mozumder, Pallab. 2004. Book Review of Perrings, Charles and Jeffrey R. Vincent, eds. 2003. Natural resource accounting and economic development. Edward Elgar. *Journal of Developing Areas*, vol 38, no.1.

Nafziger, E. Wayne. 2005. From Seers to Sen: the meaning of economic development. Paper presented at a UNU/WISER Conference, June.

OECD. 1993. *Economic instruments for environmental management in developing countries*. Paris: OECD.

OECD. 2005. *Environmental fiscal reform for poverty reduction*. Paris: OECD.

Sloth Carlsen, Anne Marie. 2006. Ecological footprints and wealth of nations – a donor perspective. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.

UNDP & SEI. 2003. *China human development report 2002. Making green development a choice*. Oxford: Oxford University Press.

Wagner, Gernot. 2001. *Essay. The political economy of greening the national income accounts*. <http://www.gwagner.com/writing/2001/05/political-economy-of-greening-national.html>, 29.06.2007.

Wenfang, Li. 2005. Guangdong pioneers new GDP model. *China Daily*. 20. juli.

World Bank. 2006. *Global monitoring report 2006. Millennium development goals: strengthening mutual accountability, aid, trade, and governance*. Washington D.C.: World Bank.

Yale University. 2005 Environmental sustainability index. Benchmarking national environmental stewardship. Tyale: Yale Center for Environmental Law and Policy.

Zengwei, Yuan. 2006. From growth to development: circular economy strategy and its implementation in China. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.

