

Øyvind Eggen og Nikolai Hegertun

# VEIER UT AV FATTIGDOM

**Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?**





# **VEIER UT AV FATTIGDOM**

Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?

Øyvind Eggen og Nikolai Hegertun

1. opplag, juli 2017



Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-81-0

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo  
Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen, Civita  
Foto: Øyvind Eggen, Civita  
Produksjon: F. J. Stenersen, Oslo

[www.civita.no](http://www.civita.no)

INTRODUKSJON .....	2
Den vanskelige sluttspurten .....	4
Snever definisjon av fattigdom .....	4
Betydningen av fred og institusjoner .....	6
Ulikhet og fordeling .....	7
Hva om utviklingspolitikken bare skulle avskaffe ekstrem fattigdom? .....	8
DEN GLOBALE FATTIGDOMSGRENSEN.....	10
Flerdimensjonal fattigdom versus økonomisk definert fattigdomsgrense.....	11
Norsk fattigdomspolitikkk .....	13
Politiske og praktiske implikasjoner av fattigdomsgrensen .....	14
ÅRSAKER TIL, OG VIRKNINGER AV, FATTIGDOM.....	16
Malthus tok feil, men er likevel relevant.....	16
Fattigdom og fattigdomsfeller på mikronivå .....	17
<i>Livet som ekstremt fattig</i> .....	18
<i>Fattigdom, informasjon og risiko</i> .....	20
Trenger vi å forstå fattigdom i all sin kompleksitet? .....	21
FATTIGDOMMENS TOPOGRAFI.....	25
Særtilfellet Afrika sør for Sahara .....	28
VEIER UT AV EKSTREM FATTIGDOM .....	31
Inkluderende økonomisk vekst.....	32
Strategier for inkluderende økonomisk vekst.....	34
Humankapital og sosialforsikring.....	36
Målrettede tjenester til de fattige .....	36
Offentlige tjenester for alle.....	38
Det enkle er ofte det beste: kontantstøtte .....	39
Redusert befolkningsvekst .....	43
Finansiering av avskaffelse av fattigdom .....	45
Økonomisk vekst .....	45
Finansiering gjennom nasjonal fordeling .....	46
Bistand og avskaffelse av ekstrem fattigdom .....	48
NORSKE BIDRAG TIL AVSKAFFELSE AV EKSTREM FATTIGDOM .....	51
Hva gjør Norge mot ekstrem fattigdom i dag? .....	51
En norsk strategi for bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom .....	54
Målformuleringer og strategiske avklaringer .....	55
Etablere en standard .....	58
Landspesifikke strategier .....	59
Sårbare stater.....	60
Stabile lavinntektsland.....	61
Lavere mellominntektsland med store grupper i ekstrem fattigdom.....	61
Høyere mellominntektsland med lommer av befolkningen i ekstrem fattigdom.....	61
Løfte ekstrem fattigdom som strategisk mål hos ulike aktører.....	62
Familieplanlegging og fattigdomsstrategier .....	63
Globalt arbeid for kontantstøtte .....	64
Kan vi satse alt i ett land? .....	66
AVSLUTNING .....	69
NOTER .....	71

## INTRODUKSJON

*“Number of people in extreme poverty fell by 130,000 since yesterday” could have been the headline every single day in the last 2 decades. Our World in Data.*<sup>1</sup>

**Aldri før har menneskeheten hatt større suksess i arbeidet mot fattigdom enn de siste tiårene. Verden har sett raskere reduksjon i andelen ekstremt fattige enn noensinne tidligere, og tilsynelatende er det relativt lite som gjenstår for å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030. Neste fase blir imidlertid vanskeligere og vil kreve vesentlig andre strategier. Hvordan kan og bør Norge bidra til arbeidet for å avskaffe ekstrem fattigdom?**

I 1798 ga Thomas Malthus et dystert bilde av verdens skjebne i *An Essay on the Principle of Population*. En av hans teser var at verden aldri vil komme ut av fattigdom fordi ethvert framskritt vil føre til en økende befolkning som spiser opp framskrittene (bokstavelig talt), og slik sett presser levestandarden tilbake mot eksistensminimum. Framskritt vil derfor bare gi flere mennesker, ikke høyere levestandard.

Det var nok en korrekt oppsummering av den fattigdomsfellen som i tusenvis av år hadde ridd verden, men spådommene til Malthus har vist seg å være feil så å si hver dag siden. Ekstrem fattigdom har vært på vikende front i 200 år, og utviklingen har vært særlig positiv i det siste. Reduksjon av ekstrem fattigdom er blant de siste tiårs viktigste globale megatrend, men det har fått lite oppmerksomhet ettersom fattigdomsreduksjonen skjer gradvis, uten dramatik, og blant befolkningsgrupper som faller utenfor de fleste medienes og politikernes radar. Mellom 1990 og 2013 (det siste året vi har gode estimater for) er det beregnet at andelen ekstremt fattige i verden gikk ned fra 35 til 10,7 prosent (anslått til 9,1 prosent i 2016). Ikke bare har *andelen* fattige gått ned; *antallet* fattige er også redusert nesten hvert år, og ble halvert fra 1 850 millioner i 1990 til 767 millioner i 2013.<sup>2</sup> Det er imponerende, siden verden i samme periode har hatt høy befolkningsvekst, særlig blant fattige.

Slike tall har begrenset verdi. For det første er de svært usikre. I praksis er vi ikke i nærheten av å ha tilstrekkelig kunnskap om fattigfolks økonomi til å si noe presist om hvor mange som er «over» eller «under» en tenkt fattigdomsgrense. Bistandsbransjens og FNs ofte skråsikre bruk av tall har lite støtte i forskning.

For det andre er det begrenset nytte i en universell, global definisjon av «ekstremt fattig» basert på materielt forbruk, for tiden 1,9 kjøpekraftsjusterte 2011-dollar per dag. Den kunnskap vi har om fattiges livssituasjon tilsier at fattigdom har mange dimensjoner som ikke lar seg fange i en slik økonomisk definisjon. En slik grense legger også grunnlaget for et kanskje uheldig skille mellom de som defineres som ekstremt fattige, og andre som også lever i dyp fattigdom – og som det fortsatt vil finnes flere milliarder av i overskuelig framtid.

Men usikkerheten og kritikken av denne bestemte definisjonen endrer ikke på det store bildet, som forteller om enorm framgang. Aldri før har menneskeheten hatt så stor suksess i

kampen mot ekstrem fattigdom, målt i både andel og antall av verdens befolkning som lever nær et absolutt eksistensminimum av materiell velstand.

Det var på bakgrunn av denne suksessen at verdenssamfunnet gjennom FNs Bærekraftsmål tok mål av seg å avskaffe fattigdom helt.<sup>3</sup> Riktignok ble et overordnet mål om å avskaffe fattigdom «i alle dens former overalt» raskt avgrenset til å «utrydde *ekstrem* fattigdom for alle» innen 2030. Og etter at et nullmål ble avvist av Verdensbanken som urealistisk, jobber de dominerende aktørene i praksis etter et mål om at andelen ekstremt fattige skal ligge under tre prosent. Dette er det beste og mest realistiske man ser for seg å kunne oppnå om alt går riktig vei.<sup>4</sup> Bærekraftsmålene sier i tillegg at andelen fattige ifølge nasjonale definisjoner (som oftest ligger høyere) skal halveres i samme periode.

Norge har sluttet seg til denne ambisjonen, og denne rapporten tar for seg utviklingspolitiske veivalg knyttet til Norges bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. Vi drøfter først noen aspekter ved målet med et kritisk blikk på tenkingen bak. Likevel forholder vi oss til dette målet, ettersom det såvidt vi vet er den eneste politisk vedtatte konkretisering av hva «fattigdomsbekjempelse» skal bety i norsk utviklingspolitikk.

Videre drøfter vi ulike scenarioer og strategier på veien til en verden uten ekstrem fattigdom med vekt på hva Norge kan gjøre for å bidra. Vi tillater oss en dose pessimisme med tanke på muligheten for å nå målet i 2030, og tror at norsk utviklingspolitikk har godt av realitetsorientering på det området. At det globale målet er vanskelig å nå, endrer jo ikke på Norges mulighet til å gi gode bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. Vel å merke om vi bestemmer oss for det: Hittil har norsk utviklingspolitikk, til tross for at «fattigdomsbekjempelse» har vært det uttalte hovedmålet i lang tid, i liten grad har vært innrettet for å nå målet om å redusere andel ekstremt fattige i verden. Med det som utgangspunkt stiller vi spørsmålet om hvordan utviklingspolitikken kunne ha sett ut dersom vi hadde rendyrket utviklingspolitikken med Bærekraftsmål nummer én for øye.

Rapporten er avgrenset til relevante *norske* bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. Nasjonal politikk i land med mange fattige omhandles ikke selv om det oftest er den viktigste variabel. Og vi ser mest på bistand, som fortsatt er det dominerende og mest fleksible instrumentet i utviklingspolitikken. I en samstemt utviklingspolitikk må imidlertid alle relevante politikkområder tas hensyn til. Her er spørsmål som handel, investeringer og internasjonale handelsregler åpenbart viktig, ettersom det er en tydelig sammenheng mellom vekst i fattige land og avskaffelse av *ekstrem* fattigdom (men ikke nødvendigvis avskaffelse av alle former for fattigdom). Det gir likevel ikke mening å sette slikt direkte opp mot bistand. For det første finnes det ingen måte å sammenligne de to på med tanke på hva som er mest effektivt mot fattigdom. For det andre er de ikke alternativer. De to strategiene har egentlig ikke noe særlig med hverandre å gjøre, og kommer ikke i konflikt med hverandre. «Aid or trade» er derfor egentlig ikke et meningsfullt spørsmål.

## Den vanskelige sluttspurten

På bakgrunn av de siste tiårs utvikling framstår det ikke som urealistisk at vi i vår tid kan oppleve en verden uten at store befolkningsgrupper i noe enkeltland lever i ekstrem fattigdom. Det er likevel ikke grunnlag for bare å framskrive de siste par tiårs positive utvikling ned mot null fattige. Neste fase i arbeidet for avskaffelse av ekstrem fattigdom vil fortone seg annerledes enn det vi har sett hittil.

Den viktigste årsaken er at verdenssamfunnet ikke lenger vil få særlig drahjelp av de prosesser som i praksis sikret oppnåelsen av Tusenårsmaal nummer én om halvering av ekstrem fattigdom: Flere hundre millioner mennesker i Kina og andre relativt store økonomier (som Indonesia, Vietnam og de siste årene også India) opplevde eksepsjonelt god økonomisk utvikling som kom mange fattige til gode. Selv om det er gode forutsetninger for vekst i de regioner som har størst andel ekstremt fattige nå, er det likevel lite trolig at den blir like langvarig og robust, og vil ligge vesentlig høyere enn befolkningsveksten i lang tid.

En annen grunn til at neste fase er annerledes, er at store deler av den ekstreme fattigdommen etterhvert vil være konsentrert til én region, nemlig Afrika sør for Sahara. Verdensbanken anslår at mellom 80 og 90 prosent av verdens ekstremt fattige vil bo her i 2030. På sett og vis kan det gjøre arbeidet enklere, men samtidig er fattigdommen her så utbredt og forutsetningene så krevende at det er vanskelig å se for seg noen løsninger. En altoverskyggende utfordring er den forventede befolkningsveksten.

Denne regionen er dessuten så heterogen at det er vanskelig å tenke seg noen standardløsning: Mens størstedelen av fattigdomsreduksjonen de siste årene er skjedd i et fåtall land med store befolkninger og sterke stater, er den gjenstående fattigdommen fordelt over vidt forskjellige land, grupper og statssystemer. Mange av landene opplever svært lovende utvikling, mens andre har svake utsikter til forbedring. Derfor vil vi ganske sikkert se at svært mange mennesker kommer seg ut av ekstrem fattigdom i Afrika sør for Sahara i tiden som kommer, men også at store befolkningsgrupper faller utenfor.

På denne bakgrunnen er det grunn til å tro at selv om målet om å avskaffe ekstrem fattigdom er oppnåelig, er tidsfristen FN har satt, for kort. Verdensbanken sier at selv et mål om tre prosent ekstremt fattige i 2030 er «*possible but challenging, and business as usual will not be enough to reach that target*». <sup>5</sup> Men at vi kanskje ikke kommer i mål innen fristen, betyr ikke at vi ikke vil oppleve mye framgang i perioden. Det betyr bare at FN har vært i overkant optimistisk. Samtidig er det fullt mulig at det siste tiårets positive trend stanser eller til og med reverseres, iallfall i noen land, som følge av konflikt, økonomisk stagnasjon, klimaendringer eller annet. Da vil den ekstreme fattigdommen antakelig overleve oss.

## Snever definisjon av fattigdom

I denne rapporten har vi, som FN gjennom Bærekraftsmålene, avgrenset oss til en helt bestemt forståelse av fattigdom. <sup>6</sup> Det er den definisjonen som først ble kjent som «one



dollar a day», men senere er oppjustert til et daglig materielt forbruk som tilsvarer hva man kunne få for 1,9 dollar i USA i 2011 (når forbruk og ikke kjøpekraft brukes som målestokk, er det fordi bare en del av de ekstremt fattiges økonomi er knyttet til penger).<sup>7</sup> Det i praksis ikke langt fra hva som kan regnes for eksistensminimum. Dette er en snever tilnærming, både fordi fattigdom har mange andre årsaker og utslag enn de som reflekteres i forbruk, og fordi grensen er satt veldig lavt. Man er ikke ute av fattigdom bare fordi man øker forbruket såpass at man så vidt er i stand til å dekke sine grunnleggende behov.

De fleste andre definisjoner av fattigdom ligger høyere – og vil i praksis føre til at antallet mennesker som defineres som fattig blir så høyt at det er umulig å nå målet innen 2030. Det er beregnet at for hver tiendedels dollar man oppjusterer definisjonen (altså til 2.0, 2.1 og så videre), øker antallet fattige med 100 millioner mennesker.<sup>8</sup> Verdensbankens bruker en «øvre» fattigdomsgrense på 3.1 dollar per dag, noe som gir om lag to milliarder fattige mennesker. Peter Edward har beregnet en «etisk fattigdomsgrense» basert på korrelasjon mellom kjøpekraft og forventet levealder i ulike land, og satte grensen på et nivå der man kan anta at personlig økonomi ikke lenger kan regnes som en dominerende forklaring på redusert levealder (da ligger forventet gjennomsnittlig levealder på noe over 70 år).<sup>9</sup> Han kom fram til et beløp på rundt fem dollar dagen oppjustert til dagens pengeverdi (mellom 2,7 og 3,9 dollar per dag i 2006).<sup>10</sup> En slik fattigdomsdefinisjon betyr at omtrent halve verdens befolkning (47 prosent) har så lav kjøpekraft at det påvirker gjennomsnittlig forventet levealder. Ved en fattigdomsgrense på ti dollar dagen er det 67 prosent eller omtrent fem milliarder fattige i verden<sup>11</sup>. Alle disse tallene er kjøpekraftjusterte (*Purchasing Power Parity*, PPP), det vil si at man har tatt høyde for lavere priser i fattige land. En kjøpekraftjustert dollar gir i prinsippet like mye for pengene i India som i Norge.

Med andre ord: Selv om verden skulle lykkes med ambisjonene i Bærekraftsmålene om ekstrem fattigdom, er vi ikke engang i nærheten av å avskaffe de fleste andre former for fattigdom. Etter en hvilken som helst norsk forståelse av fattigdom vil langt over halve verdens befolkning være fattig i 2030. Den overordnede formuleringen av Bærekraftsmål nummer én, *end poverty in all its forms everywhere*, er urealistisk i overskuelig framtid.

En avgrensning til materiell fattigdom på under 1,9 dollar dagen innebærer derfor en kraftig innsnevring av arbeidet mot fattigdom. Avgrensningen kan likevel forsvares ikke bare ved at den, tross sine begrensninger, er politisk vedtatt gjennom Bærekraftsmålene, men også ved at ekstrem fattigdom er en vesensforskjellig form for fattigdom som fortjener en egen diskusjon.

Fattigdom fins i alle land og er en utfordring i alle samfunn. *Ekstrem* fattigdom derimot, er uvanlig i de fleste land og praktisk talt avskaffet i industriland, men fortsatt en normalsituasjon i noen titalls land. Det er altså langt på vei et geografisk avgrensbart fenomen – men gjennom Bærekraftsmålene definert som en felles global utfordring.

Ekstrem fattigdom skiller seg også nettopp ved at den er så ekstrem. All fattigdom gir utslag på muligheten til å leve gode liv og realisere ambisjoner – livets «oppside». Ekstrem fattigdom skiller seg kanskje mest ved å ha en mer dominerende «nedside», fordi man lever på eksistensminimum og ikke har noe å gå på. Selv om hverdagen går greit for mange, kan selv små hendelser i livet – en feilslått handel eller avling, sykdom i familien, en skade som reduserer arbeidsevnen – raskt føre til at man mister alt og må leve resten av livet i elendighet, med begrunnet usikkerhet om hvorvidt man i det hele tatt vil overleve. Dette er en ekstrem tilstand som de fleste mennesker i verden aldri vil oppleve, men som fortsatt er hverdag for mange hundre millioner.

Ekstrem fattigdom skiller seg også ut som politisk utfordring på en helt avgjørende måte, ved å være en politisk problem som faktisk kan løses. Det er vanskelig å se for seg troverdige scenarier for avskaffelse av de fleste former for fattigdom, men det er fullt mulig å avskaffe ekstrem fattigdom. Det kan til og med gjøres uten veldig høy økonomisk belastning, om den fordeles på mange – regnestykker senere i denne rapporten viser at det sannsynligvis kan gjøres til en årlig kostnad som tilsvarer en brøkdel av verdens årlige økonomiske vekst.

Ekstrem fattigdom er altså et særtilfelle av fattigdom, og denne rapporten handler mest om dette. Det må selvsagt ikke forstås som at vi mener at fattigdomspolitikken bør avgrenses bare til ekstrem fattigdom, bare at vi mener at denne utfordringen fortjener en egen diskusjon.

### **Betydningen av fred og institusjoner**

I rapporten tillater vi oss å vektlegge ekstrem fattigdom i noenlunde fredelige land med et relativt fungerende statsapparat. Det innebærer at vi ser bort fra det som antakelig er de to aller viktigste forutsetninger for avskaffelse av ekstrem fattigdom: Et minimum av politisk stabilitet (fred) og et minimum av fungerende institusjoner (styresett).<sup>12</sup> I land der disse forutsetningene ikke er tilstede, er oppgaven langt vanskeligere og kanskje umulig.

Den viktigste grunnen til denne avgrensningen er at stabilitet og institusjoner krever grundig drøfting som separate problemstillinger, noe som ligger utenfor rammene av denne rapporten, fortrinnsvis med egne strategier for hver aktuelle landkontekst. Men siden «sårbare stater» for tiden dominerer i det utviklingspolitiske ordskiftet, synes det også nyttig å lede oppmerksomheten mot at langt de fleste av verdens ekstremt fattige i dag bor i relativt stabile land med noenlunde fungerende institusjoner, hvor det er fullt mulig å gi effektive bidrag til avskaffelse av fattigdom. Mange har politisk stabilitet, fungerende institusjoner og styresett som på mange områder (som demokrati og korrupsjon) er langt bedre enn hva som var til stede i mange asiatiske land da de begynte sin ferd mot suksess i kampen mot ekstrem fattigdom – eller hva vestlige land hadde da vi begynte vår ferd ut av fattigdom, for den saks skyld.<sup>13</sup> «Bare» 17 prosent av verdens ekstremt fattige bor i dag i hva Verdensbanken kategoriserer som sårbare eller konfliktrammede områder.<sup>14</sup>

## Ulikhet og fordeling

Avskaffelse av fattigdom kan selvsagt ikke sees uavhengig av ulikhet. Denne rapporten tar utgangspunkt i bare ett politisk mål, nemlig avskaffelse av ekstrem fattigdom. Det betyr selvsagt ikke at vi ikke snakker om ulikhets- og fordelingsdimensjoner, men da som del av en diskusjon om strategier for hovedmålet om å redusere fattigdom. Vi diskuterer ikke den politiske avveiningen det er å balansere mellom disse to målene.

Vi vil likevel minne om at et «ja takk, begge deler» i sin enkleste form er ønsketenking: Historien viser en sannsynlig målkonflikt som i verste fall kan innebære at prisen for et sterkt engasjement for fordeling kan være at flere forblir i ekstrem fattigdom. Det finnes praktisk talt ingen erfaring med økonomisk vekst – som i lavinntektsland er en absolutt forutsetning for varig avskaffelse av ekstrem fattigdom – uten økt ulikhet i en tidlig periode, før en senere fase av vekst gir økt likhet. Det er kjent som «Kuznet-kurven», introdusert av Simon Kuznet allerede i 1950-årene. I senere tid har begrepet «Kuznet-bølgen» blitt introdusert for å vise at dette ikke nødvendigvis bare er et engangstilfelle, men går i faser.<sup>15</sup> Eller, som Angus Deaton beskriver det: *the endless dance between progress and inequality, about how progress creates inequality, and how inequality can sometimes be helpful—showing others the way, or providing incentives for catching up—and sometimes unhelpful—when those who have escaped protect their positions by destroying the escape routes behind them.*<sup>16</sup>

Det betyr selvsagt ikke at ulikhet og fordeling ikke bør vektlegges i en fattigdomsstrategi, og mye tyder på at man bør planlegge for at veksten fordeles best mulig allerede i en tidlig fase (en av flere grunner er at omfordeling kan bli vanskeligere etter at de rike er blitt vant til sine goder). Men det betyr at hvis omfordeling tillegges så mye vekt at man ikke vil støtte vekststrategier i fattige land som kan gi økende ulikhet på veien mot redusert fattigdom, legger man til grunn at vekst og fattigdomsreduksjon kan til å skje på en annen måte her enn i alle de land som hittil har kommet ut av fattigdom. Om man tar feil, kan prisen for fordeling bli at flere mennesker forblir i ekstrem fattigdom lenger enn nødvendig. Her synes det rimelig å skille mellom ekstrem fattigdom og annen fattigdom: Ekstrem fattigdom er en så desperat situasjon at nær sagt enhver strategi bør aksepteres for å avskaffe dette, selv om det skulle være i konflikt med politiske mål om fordeling, mens annen fattigdom er mer naturlig å balansere mot politiske mål som rettferdighet og et mer likestilt samfunn.

Siste revisjon (fra 2013) av Verdensbankens overordnede mål tar inn ulikhetsdimensjonen ved å likestille de to målene fattigdomsreduksjon og «delt velstand» (*shared prosperity*), og ved å vektlegge inkluderende vekst som strategi. Det er operasjonalisert ved at velstandsvekst for de 40 prosent fattigste er et viktig suksesskriterium. Dette betyr likevel ikke nødvendigvis bedre fordeling: også vekst som gir økende ulikhet, vil regnes som «inkluderende vekst» dersom også de fattigste 40 prosent får sin del av kaka.

## Hva om utviklingspolitikken bare skulle avskaffe ekstrem fattigdom?

Fattigdomsbekjempelse har vært regnet for et overordnet mål for norsk utviklingspolitikk i flere tiår. I praksis er det ikke slik. I praksis er bistanden underlagt en klynge av ulike mål, uten innbyrdes prioritering og uten avklaring av de mange målkonflikter involvert. Utviklingspolitikken er formulert og innrettet for å oppnå stort sett alt godt, med så brede, utflytende og ofte innbyrdes motstridende at de i praksis ikke kan brukes til styring.<sup>17</sup> Når målene er formulert som noe i nærheten av «alt godt, overalt», er det vanskelig å gjøre gode beslutninger om bruk av begrensede ressurser.

Målet om «fattigdomsbekjempelse» er et uttrykk for dette: Med en bred definisjon vil de fattige potensielt kunne inkludere omtrent halve verdens befolkning fordelt over de fleste land i verden, og praktisk talt alle disse menneskenes utfordringer, ikke bare deres lave forbruk, vil kunne anses som et fattigdomsproblem. Det er gode faglige grunner til en slik bred tilnærming til fattigdom, men det gjør «fattigdomsbekjempelse» ubrukelig som styringsparameter. Nettopp fordi målformuleringen kan brukes til å legitimere nesten enhver pengebruk i alle verdens lav- og mellominntektsland, er den dårlig egnet til å prioritere, legge strategier, og sikre effektivitet og ansvarliggjøring.

Målet har dessuten uklar formell status som et overordnet mål for utviklingspolitikken. I praksis skifter de nærmest årlig, samtidig som bistand brukes til mange andre mål. I statsbudsjettet for 2015 var målet for bistanden «økt demokratisering, realisering av menneskerettigheter, godt styresett og tiltak som bringer mennesker varig ut av fattigdom». I statsbudsjettet for 2016 var hovedmålet begrenset til å «bidra til at mennesker skal kunne arbeide seg varig ut av fattigdom». Det største grepet som ble gjort i budsjettet samme år var imidlertid å flytte store pengesummer til humanitært arbeid i en krise der fattigdom ikke var en viktig dimensjon.<sup>18</sup> For budsjettåret 2017 står det at «det overordnede formålet for bistandsmidlene er fattigdomsreduksjon, i tråd med OECD/DACs regler for internasjonal bistand».<sup>19</sup> OECD/DACs regler nevner imidlertid ikke fattigdomsreduksjon, men *the economic development and welfare of developing countries*.<sup>20</sup> En slik slepphendt bruk av overordnede målformuleringer, samt uvitenhet om OECD/DACs føringer, er en illustrasjon av hva slags bevissthet Utenriksdepartementet har om hva de har tenkt å bruke bistand til. Det blir ikke klarere om man leser overordnede stortingsmeldinger, som spriker i ulike retninger (ikke minst fordi tidligere stortingsmeldinger ikke automatisk erstattes av nye), de enkelte delkapitler i budsjettet, eller en mengde stadig skiftende «prioriteringer» og «tema». At Bærekraftsmålene skal danne en «plattform» for utviklingspolitikken er heller ikke hjelpsomt: Bærekraftsmålene utgjør i praksis en lang liste over utviklingspolitiske ambisjoner, og er helt uegnet til prioritering av knappe ressurser.

Når et slikt styringsregime (eller mangel på styring) har vært mulig, skyldes det kanskje delvis en iboende utfordring i utviklingspolitikken. Mens man i hjemlig politisk debatt stort sett aksepterer at det er konflikt mellom ulike politiske mål, preges utviklingspolitikk av en idé om synergi mellom ulike politiske mål.<sup>21</sup> Ikke bare har man tendens til å underkommunisere

at ulike politiske mål kan være i konflikt, som miljø og vekst, ulike innsatser i helsevesenet, eller utdanning for alle og kvalitet i utdanningen. Man insisterer gjerne også på at de støtter opp om hverandre positivt, slik at en innsats for ett godt formål også er et bidrag til andre gode formål – for eksempel insisterer man gjerne på at miljøpolitikk nødvendigvis er bra for de fattige, at norske næringsinteresser er i fattige lands interesser, eller at demokrati og menneskerettigheter vil føre til vekst. Dette er antakelser som av og til vil være riktig, men det er ingen lovmessighet i det.<sup>22</sup> For bistandsorganisasjoner har en slik logikk store fordeler, fordi den gjør det mulig å begrunne bistandsfinansiering til nesten et hvilken som helst formål med at det til syvende og sist også vil føre til andre utviklingspolitiske formål. Her har fattigdom fått en spesiell status: Fordi fattigdomsbekjempelse forventes å være det overordnede målet for bistand, blir det formulert som sluttresultatet av de fleste bistandstiltak. Dermed har mange bistandstiltak blitt begrunnet med at de til syvende og sist reduserer fattigdom selv om er utformet for å fremme helse, utdanning, likestilling, demokrati, miljø, menneskerettigheter, næringsfremme eller annet. Men det er ikke nødvendigvis riktig at «alle veier fører til fattigdomsreduksjon». Mange veier fører riktignok dit, men noen er mye mer kronglete enn andre, og noen går simpelthen i en annen retning.

På den bakgrunn synes vi det er nyttig å leke med tanken på hvilken form utviklingspolitikken ville antatt om den skulle vært utformet bare for å redusere fattigdom på mest mulig effektiv måte. Det betyr ikke at vi synes all utviklingspolitikk bare skal ta sikte på dette – og vi ser egentlig ikke grunn til å formulere ett og samme overordnede mål for all utviklingspolitikk, men vi synes det er rimelig at fattigdomsreduksjon får status som det direkte og eneste målet for iallfall *noe* av bistanden og andre utviklingspolitiske virkemidler.

Det vil også muliggjøre en ny tilnærming til spørsmålet om hva som faktisk er mest effektiv fattigdomsbekjempelse, som igjen kan gjøre det enklere å prioritere. Uten en klar idé om hva bistanden skal oppnå, er det nesten umulig å vurdere effektivitet. Ved å slå fast ett bestemt mål, kan vi se for oss hva som er mest mulig effektive strategier for å nå dette målet. Det kan utgjøre en variant av *benchmarking*, som er et nyttig verktøy for å bidra til effektivisering i offentlig sektor.<sup>23</sup> En hypotetisk strategi med bare ett mål – redusert utbredelse av fattigdom – blir da et konseptuelt referansepunkt som andre strategier må vurderes mot. Om disse andre strategiene antas å være mindre effektive enn denne *benchmark*, kan det likevel være gode grunner til det. Det kan være fordi vi vil bruke ressurser på helt andre mål – helse, demokrati, menneskerettigheter – selv om de ikke nødvendigvis bidrar til å redusere fattigdom, eller fordi vi vil forsøke å oppnå flere mål samtidig. Sammenligningen med en hypotetisk «ren» fattigdomsstrategi vil da synliggjøre hva som er det effektivitetstapet for disse alternative strategiene, om vi tar utgangspunkt i at utviklingspolitikkenes hovedmål er å redusere fattigdom.

I praksis er det ikke så enkelt, og vi vil aldri komme i en situasjon der vi kan måle effektiviteten av ulike tiltak på en presis nok måte til å sammenligne tiltak selv med så klart definert mål.<sup>24</sup> Det kan likevel være en nyttig øvelse rent konseptuelt.

## DEN GLOBALE FATTIGDOMSGRENSEN

Poverty is not just a lack of money; it is not having the capability to realize one's full potential as a human being. **Amartya Sen**

**Måten vi forstår fattigdom på i dag, er historisk sett et ganske nytt fenomen. Så sent som for et par tiår siden var det både fremmed og kontroversielt å tenke på fattigdomsbekjempelse som å «løfte» mennesker fra *under* en imaginær universell fattigdomslinje til rett *over* den samme linjen.**

Bistand har eksistert i bortimot 70 år, og har blitt drevet på noenlunde samme måte siden starten.<sup>25</sup> «Utvikling» derimot, har endret betydning ganske radikalt over tid. De første tiårene med utviklingspolitikk var «utvikling» forstått som modernisering og industrialisering. Det var tenkt å føre til økt velstand og velferd i hele befolkninger, de fattige inkludert, gjennom det som senere ble referert til som «trickle down-effekten».<sup>26</sup> Den relevante sosiale enheten i mye utviklingspolitisk tenking var kollektive størrelser som stater og befolkninger, ikke enkeltindivider. Fattigdom var et særtrekk ved en hel befolkning, ikke særtrekk ved enkeltindivider.<sup>27</sup> Fattige mennesker er i det hele tatt lite omtalt i faglige og politiske tekster fra denne tiden.<sup>28</sup>

Utover på 1970-tallet ble givne mer opptatt av de fattige, mye som følge av at vekst og bistand til da ikke hadde levert like mye fattigdomsreduksjon som forventet. En av strategiene var å adressere de grunnleggende årsakene («root causes») til fattigdom for å løse disse, samt å satse på grunnleggende behov («basic needs») framfor generell industrialisering. Dette førte til mer interesse for de fattige som individer. Vi så også tegn til å kategorisere fattige individer i ulike grader av fattigdom, der de ekstremt fattige (også omtalt de absolutt fattige) var en egen kategori som fortjener spesiell politisk og faglig oppmerksomhet. Verdensbankens president Robert McNamara var en viktig talsperson for dette linjeskiftet. Som tilsvar til et økende krav i rike land om å redusere på bistanden og heller bruke pengene til å gjøre noe med fattigdom på hjemmebane, sa han:

Relative poverty means simply that some countries are less affluent than other countries, or that some citizens of a given country have less personal abundance than their neighbors. That has always been the case, and [...] will continue to be the case for decades to come. But absolute poverty is a condition of life so degraded by disease, illiteracy, malnutrition, and squalor as to deny its victims basic human necessities. It is a condition of life suffered by relatively few in the developed nations but by hundreds of millions of the citizens of the developing countries represented in this room. [...] And are not we who tolerate such poverty, when it is within our power to reduce the number afflicted by it, failing to fulfill the fundamental obligations accepted by civilized men since the beginning of time?<sup>29</sup>

En slik retorikk høres velkjent ut i dag, men i sin tid var det uttrykk for en nokså radikal dreining i det internasjonale samfunnets forståelse av fattigdom: En gikk fra å forholde seg

til stater og befolkninger som den relevante enhet, til å forholde seg til ulike typer individer. Det kan forstås som uttrykk for et mer liberalt tankegods der individet, og ikke samfunnet, står i sentrum – selv om genuin liberal tankegang ville ha forholdt seg til individer og ikke grovmaskede kategorier av individer – men også som en dreining i hva som ble ansett som utviklingspolitikkenes moralske imperativ: De fattigste enkeltmennesker i utviklingslandene.

McNamara innrømmet ganske eksplisitt at Verdensbankens og utviklingspolitikkenes vekstorienterte strategi hadde feilet, og tok til orde for en utviklingsstrategi som var mye mer direkte innrettet mot fattigfolk. Han tok også sterkt til orde for intern fordeling som en helt sentral dimensjon i utviklingspolitikken – interessant i lys av nåtidens politiske debatt, der dette kan framstå som et nytt engasjement. Hans krav til en bedre nasjonal fordeling i mottakerlandene var et brudd med datidens ideer om ikke-innblanding i nasjonal politikk:

And I should stress that unless national governments redirect their policies toward better distribution, there is very little that international agencies such as the World Bank can do to accomplish this objective.

McNamara tok også et oppgjør med målet om brutto nasjonalprodukt (BNP), som han mente var et dårlig mål på utviklingslandenes suksess. Han foreslo et langt mer finmasket mål for økonomisk utvikling, der man skulle beregne inntektsvekst for ulike segmenter av befolkningen for deretter å måle den prosentvise inntektsendring for hvert segment, slik at inntektsvekst blant fattige ville ha slått mye kraftigere ut på statistikken enn økt inntekt blant rike. Hadde et slikt mål blitt etablert, ville vi i dag hatt en langt dypere forståelse av økonomisk utvikling i ulike land. Dessverre ble det med tanken og følgelig har vi ikke data som kan fortelle oss noe særlig om fattigdomsutvikling i de fleste utviklingsland, simpelthen fordi vi ikke har lange dataserier for særlig annet enn BNP. Det forklarer også hvorfor studier av bistandens effekter gjerne er avgrenset til effektene på vekst, selv tiår etter at givene forlot vekst som et viktig mål: Det er ikke fordi BNP er et viktig mål på suksess, men fordi det er det eneste vi har til å måle effekter av bistand over tid.

### **Flerdimensjonal fattigdom versus økonomisk definert fattigdomsgrense**

McNamaras ideer fikk bare delvis gjennomslag i Verdensbanken, som fortsatt vektla industrialisering. En rekke FN-organisasjoner gikk imidlertid en annen vei og vektla de fattiges «grunnleggende behov». I 1980-årene ble makroøkonomiske reformer altoverskyggende, med mindre rom for politisk og faglig engasjement for fattige individer, men på 1990-tallet ble interessen for de fattige igjen ble dominerende i internasjonale fora. *World Summit for Social Development* i København i 1995 tok til orde for mer aktiv fordelingspolitikk med progressive skattesystemer og sosiale ordninger («social protection»), ikke helt ulikt hva McNamara hadde foreslått mange år tidligere. Omtrent samtidig kom Verdensbanken for fullt på banen igjen, kanskje som respons på kritikken av deres makroøkonomiske agenda og kontroversielle industriprosjekter.

Verdensbanken og UNDP investerte begge tungt i kunnskap i tråd med den nye interessen for fattige og fattigdom. UNDP var sterkt inspirert av arbeidet til Amartya Sen. Han så på fattigdom som en flerdimensjonal tilstand langt utover det rent økonomiske, med spesiell vekt på det enkelte fattige individ, dets handlingsrom og valgmuligheter.<sup>30</sup> Verdensbanken satset mer på systematisk empirisk kartlegging, og igangsatte tidenes største undersøkelse av fattiges hverdagsliv og deres egne perspektiver. Det resulterte i trebindsverket *Voices of The Poor* rundt årtusenskiftet, basert på intervjuer og diskusjoner med titusenvise av fattige i mer enn femti land. Studien konkluderte ikke overraskende med at fattigdom er en flerdimensjonal tilstand som handler om mye mer enn mangel på inntekt.

Det kunne altså se ut som om Verdensbanken og UNDP mot slutten av 1990-tallet nærmet seg enighet om at fattigdom var et bredspektret fenomen som gikk langt utover det som kan måles i kjøpekraft. Begge institusjonene var på jakt etter bedre måter å måle utvikling på. UNDP utviklet sin *Human Development Indeks*, som består av et utvalg indikatorer for menneskelig velferd. Denne fikk stor oppslutning og ble regnet som et mye bedre mål på utvikling enn BNP, ikke minst i Norge som den gang hadde en mer sosialt orientert tilnærming til utvikling enn den økonomisk orienterte tankegangen i det som da ble kalt «*Washington Consensus*».

Verdensbanken eksperimenterte på sin side med ulike måter å definere fattigdom på for å kunne bruke dette til en tallfesting av antallet fattige i ulike land. I sine egne rapporter advarte Verdensbankens fagfolk mot bruken av den samme universelle fattigdomsgrense i alle land, fordi den nødvendigvis måtte bli vilkårlig og ikke var velegnet til måling på landnivå. Når den likevel ble tatt i bruk, var det med eksplisitt begrunnelse at en slik grense – den gangen *one dollar a day* – var nødvendig for å kunne gjøre internasjonale sammenligninger.<sup>31</sup>

Den universelle fattigdomsdefinisjonen ble altså introdusert ikke fordi den tjente kampen mot fattigdom i noe enkeltland, men fordi den tjente giverlandenes og bistandsapparatets behov for oversikt og rangeringer. Det er først og fremst en *imaginær* linje som gir mening på diskursivt nivå. Den har liten eller ingen nytteverdi i praktisk arbeid mot fattigdom både fordi ikke er sannsynlig at den samme fattigdomsgrensen er den best egnede som grunnlag for prioriteringer og praktisk arbeid innsats landnivå, og fordi vi ikke vet nok om fattigfolks økonomi til at en slik definisjon kan brukes til å angi presist *hvem* som er «over» og «under» linjen i ulike områder i det enkelte land, slik at innsatsen kan styres etter dette.

Men selv om de fleste fagfolk på feltet mente at en slik definisjon bygget på en smal forståelse av problemet den var tenkt å løse (fattigdom), hadde den en stor fordel: Den muliggjorde måling. På tross av nær allmenn oppslutning hos fagfolk og praktikere om behovet for en mer bredspektret og kontekstuell tilnærming til fattigdom, var den universelle fattigdomslinjen suveren når det gjaldt å tilfredsstille datidens (og nåtidens) interesse for måling og kvantifisering. Da den ble tatt inn som avgjørende indikator for Tusenårsmålene, var konkurransen mot «Human Development Index» i praksis over. I dag er



det vanskelig å snakke om fattigdomsbekjempelse uten å se for seg en imaginær linje som deler verdens fattige i to kategorier: de over og de under fattigdomsgrensen, med mål om å «flytte» flest mulig mennesker fra under til over denne grensen.

Siden tusenårsskiftet, og særlig de siste årene, har det like fullt kommet en rekke andre måter å måle fattigdomsutvikling på, ikke minst når det gjelder mål for inkluderende eller fattigdomsrettet (*pro poor*) vekst.<sup>32</sup> Disse brukes og diskuteres av fagfolk, men har ikke fått samme status som et mål på utvikling i internasjonal bistandsdiskurs. Samtidig er det kommet enda mer kunnskap om at ulike sider ved fattigdom henger tett sammen, på måter som gjør at kjøpekraft er en viktig faktor også med tanke på andre dimensjoner av fattigdom. For eksempel er det mye som tyder på at økt kjøpekraft fører til forbedring på andre dimensjoner av fattigdom, som helse, utdanning og sosial status.

### Norsk fattigdomspolitik

Den norske utviklingspolitikken speiler langt på vei den internasjonale utviklingsdiskursen, selv om fattigdomsperspektivet har vært tydeligere til stede enn i mange andre giverland. En årsak var nok at Norge i større grad bygget sine offisielle begrunnelser for bistand på «rene» altruistiske motiver framfor giverlandets strategiske eller kommersielle interesser.<sup>33</sup>

Fattigdomsorientering og fordeling ble definert som viktige mål for utviklingspolitikken allerede i 1972 og bistanden ble følgelig vridd i mer sosial retning med vekt på utdanning, helse, boliger, sysselsetting, mat og vannforsyning.<sup>34</sup> Fra norsk side ble fattigdomsorienteringen gjerne trukket så langt at det kom til gnisninger med mottakerland, som ofte ikke var like opptatt av å allokere ressurser direkte til de fattige.<sup>35</sup> Det er hevdet at denne nyorienteringen av bistanden først ikke hadde så stor praktisk betydning i praksis handlet norsk bistand fortsatt mye om infrastrukturprosjekter.<sup>36</sup>

Den norske fattigdomsorienteringen fikk tydeligere form etterhvert. Norsk bistand inntok en kritisk holdning overfor Verdensbankens «nyliberalistiske» linje, og påpekte at fattigdommen så ut til å vedvare i viktige mottakerland på tross av mye bistand.<sup>37</sup> Utover 1990-tallet ble fattigdom et enda mer tydelig objekt både i forskning og politikformulering, og norsk bistand finansierte et stort antall studier som så nærmere på fattigdomsreduksjon, med entusiastisk støtte til UNDP som med sin brede fattigdomsforståelse representerte en kontrast til Verdensbankens mer makroøkonomiske tilnærming. Viktige spørsmål var tilpasning til nasjonale fattigdomsstrategier, om man skulle gi støtte direkte eller indirekte til de fattige, og til hvilke land og sektorer pengene skulle gå for å oppnå mest mulig fattigdomsreduksjon.

Da Norge adopterte Tusenårsmålene for sin politikk, adopterte man også Verdensbankens universelle fattigdomsdefinisjon og en ide om at fattigdomsbekjempelse handler om å flytte enkeltmennesker fra «under» til «over» den imaginære grensen. I praksis førte det ikke til skarp endring i formuleringen av bistandsstrategier, men ble etterfulgt av en tydeligere uttalt forventning om at bistand bør målrettes mot de aller fattigste individene framfor

utvalgte fattige land. Det har også skjedd noen endringer i forståelsen av fattigdomsorientering i politisk debatt: Den bistandsvennlige opposisjonen har tradisjonelt krevd at mer bistand skulle gå til de fattigste landene, men etterhvert har det blitt vanligere å føre som argument at bistanden bør kanaliseres til de land som har flest fattige, selv om dette skulle være mellominntektsland.

### Politiske og praktiske implikasjoner av fattigdomsgrensen

Selv om endringene i syn på fattigdom langt på vei er diskursive endringer og fattigdomsgrensen først og fremst er imaginær (ettersom den sjelden brukes til å skille ekstremt fattige fra mindre fattige i praksis), har den noen potensielle konsekvenser som er verdt å reflektere over. For det første kan den ha konsekvenser for praktisk bistandsarbeid og bistandsfinansierte offentlige tjenester. I spørsmålet om universelle eller målrettede tjenester – et politisk og faglig krevende dilemma som også er godt kjent fra norsk politikk – bidro kanskje idéen om en fattigdomsgrense mellom ulike kategorier av fattige til en større vektlegging av tjenester *målrettet* mot de aller fattigste. Norsk utviklingspolitikk har lenge vært preget av et bredt engasjement for å styrke offentlige tjenester og institusjoner, men forventningene om å «nå de aller fattigste», og å kunne rapportere med referanse til fattigdomsgrensen kan ha ført til at det praktiske bistandsarbeidet i større grad ble innrettet mot utvalgte individer antatt å ligge «under fattigdomsgrensen», framfor mer generelt orienterte tjenester.<sup>38</sup>

For det andre har den universelle fattigdomsgrensen potensielle politiske effekter. Et stykke på vei har den bidratt til å avpolitisere og avkontekstualisere spørsmålet om fattigdomsbekjempelse. Fattigdomsstrategier er uunngåelig politiske og vil få ulik form i ulike land, noe vi vet godt fra vår vestlige historie. Tusenårsårene var generelt sett formulert på en apolitisk måte med vekt på indikatorer framfor strategier, og ideen om at fattigdomsstrategiene kunne avgrenses til identifiserbare individer gjorde det enklere å se for seg dette som en faglig, praktisk og økonomisk utfordring mer uavhengig av nasjonale forhold: Det var mulig å se for seg at fattigdomsbekjempelse først og fremst handlet om å identifisere de fattigste i hvert land for å nå fram til dem med bistand for slik å «løfte» dem over fattigdomslinjen, istedenfor å jobbe for større sosiale og politiske endringer. Dette krevde mye kunnskap om hvem de fattige er og hvordan de best kan hjelpes – i kombinasjon med mye penger. Det var perfekt for bistandsindustrien, som på dette tidspunktet slet med politiske kontroverser og svekket legitimitet.<sup>39</sup> Det var nok mer komfortabelt å mobilisere til innsats for tusenårsårene enn å håndtere vanskelige politiske spørsmål, og den universelle, ikke-kontekstuelle tilnærmingen til fattigdom muliggjorde at bistandsbransjen kunne bli knutepunkt og autoriteter i en revitalisert kunnskapsindustri rundt fattigdom, framfor å delegere fattigdomsstrategier til nasjonale myndigheter og lokal kunnskap.

På et mer abstrakt nivå muliggjør fattigdomslinjen en idé om en ny form for global arbeidsdeling, der verdenssamfunnet har ansvar for de ekstremt fattige, mens de andre fattige – som det fortsatt er flere milliarder av – er tenkt å komme seg ut av fattigdom selv,

eller overlates til nasjonale myndigheter uten bistand. De ekstremt fattige er nærmest en ny type globale borgere som ikke bare «tilhører» nasjonale myndigheter, men har fått en egen status som det internasjonale bistandsapparatets ansvar. Dette har aldri vært vedtatt politikk fra formelt hold, men er en nærliggende måte å lese FNs tusenårsmål og bærekraftsmål på. Ideen er at når den siste ekstremt fattige er «løftet» over fattigdomsgrensen, er det internasjonale ansvaret innfridd.<sup>40</sup>

Den nye tilnærmingen til fattigdom har også konsekvenser for bistandens kunnskapsproduksjon. 1990-tallet var preget av en stor mengde studier som tok sikte på å øke kunnskapen om fattigdom med vekt på dens «grunnleggende» årsaker og ulike effekter, samt fattigfolks egne strategier. Slike studier har delvis veket plass for et nytt prosjekt, nemlig å beregne antallet fattige over og under fattigdomslinjen for å kunne måle suksess for Tusenårsmålene. Ettersom det som nevnt verken fantes gode data eller gode metoder for å estimere hvor stor andel av de fleste lands befolkninger som lå under fattigdomslinjen, måtte det investeres tungt i kunnskap for å gjøre det mulig å måle. Det første store forsøket på å sammenligne fattigdom på tvers av land skjedde i forarbeidet til Verdensbankens *World Poverty Report 1990*. Da benyttet man enkle spørreundersøkelser i 22 land. Når banken i dag måler global fattigdom, brukes mer enn 1000 spørreundersøkelser av mye større omfang.<sup>41</sup> I tillegg produseres kunnskap i direkte tilknytning til et stort antall bistandstiltak og offentlige tjenester for å kunne identifisere og registrere de fattige, vurdere og evaluere hvordan deres fattigdom har endret seg, rapportere disse endringene og aggregere informasjonen til bruk i rapportering på nasjonalt og globalt nivå.

Store deler av denne kunnskapsproduksjonen er laget for å gi mest mulig presise tall, men bidrar ikke nødvendigvis i særlig grad til økt *innsikt*. I den grad man konsulterer de fattige, er det kanskje mer for å kartlegge deres forbruk og omgjøre det til statistikk, enn for å utforske fattigdommens ulike dimensjoner og konsekvenser på ulike steder. Mye av denne kunnskapen brukes først og fremst til å levere tall som er tiltenkt å bidra i en internasjonal bistandsdiskurs, og ikke til å forbedre nasjonal politikk og tjenester. Over tid innebærer det kanskje også en dekontekstualisering av kunnskapen om fattigdom: Selv om alle vil være enig i at fattigdom er et heterogent fenomen som må forstås og motarbeides på ulikt vis i ulike kontekster, er store deler av kunnskapsproduksjonen orientert mot å identifisere det eneste de fattige har felles, nemlig lav kjøpekraft. Når prosjektet er å telle de fattige framfor å forstå dem, kan det føre til at oppmerksomheten om heterogenitet og ulike kontekster forsvinner.

## ÅRSAKER TIL, OG VIRKNINGER AV, FATTIGDOM

**Forskere som har forsøkt å forstå fattigdommens vesen bruker gjerne uttrykket «fattigdomsfelle», som innebærer at fattigdom i mange tilfeller ikke er noe individet kan karre seg ut av om bare viljen og evnen er tilstede.**

«Årsaker til» og «virkninger av» fattigdom høres umiddelbart ut som to ulike diskusjoner. I praksis henger de tett sammen: Virkninger av fattigdom er også årsak til fortsatt fattigdom, og utgjør slik en selvforsterkende mekanisme som det er vanskelig å komme ut av. Dette er en av forklaringene på hvorfor mange fattige ikke opplever vekst selv når det kan se ut som om forutsetningene er tilstede. De er fanget i sin egen fattigdom, så å si.

Siden Thomas Malthus startet for to hundre år siden har mange forskere forsøkt å forklare hvorfor fattigdom ser ut til å være vanskeligere å komme ut av enn man umiddelbart skulle tro. Tidlig utviklingsforskning jobbet mye med lignende problemstillinger, oftest på makronivået i tråd med datidens tilnærming til fattigdom: De forsøkte å forklare hvorfor hele befolkninger (stater) var «fanget» i fattigdom. Akademisk debatt rundt slike analyser hadde tydelige politiske og normative undertoner med tanke på hvordan man implisitt plasserer skyld og/eller ansvar for utviklingslandenes fattigdom, det være seg kolonitiden, urettferdige postkoloniale handelsrelasjoner (som avhengighetsteori) eller fattige lands ledere. I tråd med at nyere utviklingspolitisk tenking har flyttet oppmerksomheten fra fattige stater og samfunn til ulike kategorier av fattige individer, har også analyser av fattigdomsfellen blitt mer individorientert (mikronivå). De handler gjerne om at de fattige mangler kapital (i bred forstand), og om de da får tilført dette vil de etterhvert karre seg ut av fattigdommen ved egen hjelp. Mer sofistikerte analyser viser til ulike selvforsterkende mekanismer som gjennom komplisert samspill gjør slike enkle løsninger vanskelige.

Denne overgangen fra makro- til mikronivå er imidlertid ikke absolutt; studier av fattigdom på mikronivå er en gammel øvelse (med norske Eilert Sundt blant de internasjonale pionérene), og fattigdomsfeller på makronivå presenteres fortsatt med ujevne mellomrom.<sup>42</sup>

I denne rapporten går vi ikke inn på de mange analysene av fattigdom og fattigdomsfeller på makronivå, bortsett fra den første: Malthus' fattigdomsfelle. Som det vil komme fram i neste del er det grunn til å gjenopplive Malthus i neste fase av kampen mot ekstrem fattigdom, på grunn av den spesielle situasjonen i Afrika.

### **Malthus tok feil, men er likevel relevant**

Paradoksalt nok er Malthus kanskje den mest siterte fattigdomsforsker noensinne på tross av at all erfaring tyder på at han tok feil. Det høres ut som et paradoks, men er det strengt tatt ikke. For selv om de dystre spådommene fra Malthus er blitt gjort til skamme gang på gang, er mekanismene han pekte på høyst reelle: Teknologiske framskritt – Malthus tenkte mest på landbruk, men i vår tid er det enda mer relevant å se på framskritt innen helse – fører med seg befolkningsvekst, som gjør at tilgjengelige ressurser må deles på flere, til man

er omtrent like langt.<sup>43</sup> Dette gjelder både på makronivå, men også på husholdsnivå (selv om Malthus ikke var opptatt av det nivået): Når flere barn overlever barndommen og familiens gård er akkurat like stor, havner man raskt i en situasjon der produksjonen ikke holder følge med antallet personer i husholdet.

Grunnen til at Malthus tok feil, selv om han hadde rett i de mekanismene han beskrev, er flere. For det første har den tekniske utviklingen gitt produksjonsøkning i langt større grad enn hva Malthus kunne forestille seg. Dette skyldes sannsynligvis både økt produktivitet, at vi har lagt mer av naturen under oss, og at vi i Vesten (den eneste region med massiv fattigdomsreduksjon inntil for noen tiår siden) utnyttet koloniene til vår fordel – altså historisk spesifikke forhold som ikke endrer den allmenne gyldigheten av Malthus sin teori.

For det andre skyldes det den demografiske overgang: i nesten alle land som har opplevd framgang har man hatt en periode med synkende dødelighet og altså økt befolkningsvekst, etterfulgt av lavere fødselstall som førte til reduksjon av befolkningsveksten. Dette fenomenet har annullert den langsiktige relevansen av Malthus sine spådommer, men det endrer ikke relevansen av de mekanismene han beskriver på kort og mellomlang sikt – inntil den demografiske overgangen skjer. Derfor er det fortsatt en høyst relevant problematikk i enhver diskusjon om fattigdom på mellomlang sikt. For jo raskere antallet barnefødsler reduseres i denne mellomperioden, dess enklere blir det å avskaffe fattigdom. At den klart største suksess i kampen mot ekstrem fattigdom skjedde i et land med ettbarnspolitikk, er slik sett interessant – selv om de gjennomsnittlige fødselstallene i Kina i dag ikke skiller seg vesentlig fra gjennomsnittet i mange av Kinas naboland.

Som vi kommer tilbake til senere, er det trolig grunn til å hente fram Malthus i neste fase av kampen mot ekstrem fattigdom, fordi de land med høy andel ekstremt fattige også lever i land der befolkningsveksten kommer til å være svært høy i framtiden, og det er tvilsomt at den demografiske overgang vil løse det malthusianske problemet på mellomlang sikt.

### **Fattigdom og fattigdomsfeller på mikronivå**

Det er spesielt to forskere som med utgangspunkt i fattigdomsstudier på individnivået har hatt betydelig innflytelse på fattigdomsstrategier: Jeffrey Sachs og Amartya Sen.

Som nevnt utviklet Amartya Sen en teori om fattigdom som tar opp i seg flere ulike dimensjoner, i tillegg til inntekt. Sen introduserte begrepet *capability approach*, som viser til hva folk har reell mulighet til å oppnå. Han forstår fattigdom som fraværet av muligheten til å realisere et godt liv. Hva et godt liv innebærer, er i hans øyne subjektivt, og muligheten til å realisere det er avhengig av en mengde faktorer, inkludert både egne ferdigheter (som helse og kompetanse), reell mulighet til å velge, og forhold i samfunnet rundt. Sen vektlegger forskjellene mellom individer i et samfunn når det gjelder muligheten til å realisere et godt liv, selv om hans perspektiv ikke gjør det naturlig å trekke klar grense mellom fattige og ikke-fattige. Hans analyse går altså utover vanlige økonomiske parametere og var en nyvinning i økonomifaget – og resulterte i Nobels minnepris i økonomi til Sen i 1998.

Jeffrey Sachs målbærer i sin bok *The End of Poverty* en noe enklere forståelse av fattigdom, som hadde stor innflytelse ikke minst i første del av tusenårsmålsperioden. I sin enkleste form kan hans idé oppsummeres i at fattigdomsfellen først og fremst består av mangel på kapital. Han hevder at de fattige mangler seks former for «kapital»: Human kapital, forretningskapital, infrastruktur, naturkapital, offentlig institusjonell kapital, og kunnskap.<sup>44</sup> Han går altså langt utover en vanlig forståelse av «kapital», og dekker i praksis nesten alle forutsetninger for gode liv, samt det meste av hva bistanden forsøker å tilby de fattige. En viktig erkjennelse er at kapital i en så bred forstand ikke er noe som innehas av den enkelte, eller som den fattige kan bli tildelt eller få tak i på egen hånd. Omgivelsene – som infrastruktur og offentlige tjenester – er den del av den kapital som avgjør om man er fattig.

Det er viktig for den strategi som foreskrives: Veien ut av fattigdom kan ikke skje bare ved å tilby noe – kapital, kunnskap eller annet – til den enkelte, men krever en bredspektret tilnærming på flere nivåer. Sachs bruker denne analysen som grunnlag for sin beskrivelse av en storstilt plan for avskaffelse av fattigdom, som skal skje ved å tilføre den «kapital» både til de fattigste menneskene og til samfunnet. Dette er i tråd med en generell forståelse av fattigdomsfellen og veier ut, som målbæres av mange andre. Økonomen Stephen Smith er oppe i 16 typer kapital, som han legger til grunn for en lignende strategi.<sup>45</sup>

### *Livet som ekstremt fattig*

Bak de overordnede analysene av fattigdom skjuler det seg et stort mangfold i hva slags utslag ekstrem fattigdom har i praksis, som varierer sterkt mellom forskjellige steder og til ulike tider. For å gi ett eksempel på hvordan livet kan være som ekstremt fattig, kan vi beskrive familien Madalitso i landsbyen Kumilonde sør i Malawi, som en av forfatterne av denne rapporten bodde hos i noen perioder i 2009.<sup>46</sup> Deres situasjon illustrerer godt at utslagene av ekstrem fattigdom varierer mye over tid: Dagliglivet til ekstremt fattige kan ofte være bra, men avstanden til nød er kort.

I tiden etter at regntiden er slutt og avlingene er i hus i april, er det gode tider i landsbyen. De fleste har mat nok til to ordentlige måltider hver dag med mais eller ris og litt grønt, samt proteintilskudd i form av soltørket småfisk eller egg en gang eller to i uka. De som har høns eller geit, behandler det som kapital og slakter ikke til eget forbruk bortsett fra ved spesielle begivenheter, som begravelser. De fleste har solgt unna noen sekker mais for å kunne kjøpe ettertraktede forbruksvarer som såpe, matolje, kjeks, te og sukker, brukte klær og sko, batterier til radioen og kanskje en brukt mobiltelefon til rundt en norsk hundrelapp. Menn drikker øl, kvinner steller håret, og mange barn har ny skoleuniform.

De fire barna i familien Madalitso – Naomi, Eunice og tvillingene Peter og Paul – framstår friske og velfødde nå, selv om fagfolk nok vil se tegn på feilernæring. De har tilgang til enkelte grunnleggende helsetjenester, og de to jentene har begynt på skole (begge deler delfinansiert av norsk bistand). Men Eunice på 9 år sliter. Hun har skrumplever. I rike land er det kjent som en følge av alkoholmisbruk, men den oppstår også som følge av

underernæring i oppveksten eller av hepatitt (som norske barn vaksineres mot). Begge deler er sannsynlige forklaringer på at Eunice har fått sykdommen. Sykdommen er uhelbredelig og oftest dødelig, noe rapportforfatteren (som betalte for diagnosen) ikke har orket å fortelle foreldrene. Det er uansett lite annet å gjøre enn å sørge for riktig ernæring, som foreldrene samvittighetsfullt går inn for, til betydelig ekstrakostnad.

Mor og far i familien prøver å dyrke litt mat også i den tørre perioden, med vann fra en elv et stykke nedenfor landsbyen. Problemet er å frakte vannet: selv enkle fotdrevne pumper er en for dyr investering, og hittil har ingen bistandsorganisasjon tilbudt hjelp til akkurat denne landsbyen. Mannen i huset starter derfor i firetida hver morgen med å bære vann fra elva til en liten del av åkeren, et så stort område som han har kapasitet til å vanne. Han bruker en gammel sinkbøtte med hull i bunnen. For å bremse lekkasjen fyller han den med sand i bunnen, som gir høyere vekt og mindre vann i hver runde, men det utsetter innkøpet av ny bøtte med et år eller to. Kona starter dagen med å lage frityrboller etter egen oppskrift – maismel blandet ut med finrevet avisepapir, som gir billig metthetsfølelse. Det blir både skolemat for barna og litt ekstraintekt om hun får solgt noe til forbipasserende langs veien.

En måling av fattigdom i denne landsbyen på denne tid av året ville nok konkludert med at folk stort sett ligger over fattigdomsgrensen. Om samme måling ble gjort rundt nyttårstider, ville det ha sett ganske annerledes ut. Når regntida begynner i desember, er det vanlig å investere det man har igjen av penger i neste avling. For de fleste – bortsett fra de få som har råd til å dekke hele åkeren med gjødsel – lønner det seg å investere alt man har for å kjøpe mest mulig kunstgjødsel, selv om det betyr smalhans fram til avlingen kan høstes. Derfor er det mange som ikke har særlig penger mellom hendene og nesten ikke kjøper noenting før avlingen er i hus. Folk spiser det de har igjen av avlingen fra i fjor, samt noe småfisk, larver og insekter, og de heldige får bidrag fra slektninger med jobb i byen. Mange familier går ned til ett måltid hver dag. Dette serveres om kvelden. Som mamma Madalitso forklarer: det er enklere for barna å spise insekter og annen mat de finner, når de er sultne i løpet av dagen.

På denne tiden er de fleste sultne, og noen av barna får synlige tegn på underernæring. Det varer oftest ikke lenge, men underernæring i barneårene kan gi varig effekt på den kognitive kapasiteten i tillegg til å ødelegge konsentrasjonen på skolen. Sult kan også gi varige svekket helse, som i tilfellet med Eunice. Det gjør at effektene av slike kortere perioder med smalhans kan redusere sjansene til å lykkes hele resten av livet. Også for de voksne er dette tøffe tider, og de må balansere arbeidsinnsatsen i landbruket mot risikoen for å miste krefter på grunn av lite og ensformig mat.

Når avlingen kan høstes i mars/april begynner de gode tidene igjen. I allfall hvis regntiden har vært god. Historisk har regntiden slått feil omtrent hvert tiende år i snitt. Da kom folk seg stort sett over det, blant annet ved å tære på kapital gjennom å slakte geiter og høns. I det siste har regntiden slått feil vesentlig oftere, slik at man ikke har fått tid til å komme seg

etter forrige gang, og derfor er det lite husdyr igjen. Det har i tilfeller de siste årene ført til storstilt nød, og klimaendringer diskuteres ofte i landsbyen.

Familien i Kumilonde er bare ett eksempel på de mange ulike utslag av ekstrem fattigdom. I et slumområde i en storby vil ekstrem fattigdom ha helt andre utslag og variasjonen over tid være annerledes, antakelig med enda mindre forutsigbarhet: I lange perioder kan livet være bra, men en feilslått handel eller en skade kan snu alt på hodet. Disse variasjonene demonstrerer noen av utfordringene knyttet analyser av fattigdom, og ikke minst måling av fattigdom: De praktiske utslagene av fattigdom varierer enormt, ikke bare mellom ulike situasjoner, men også til ulike tider. Hva slags forbruk man legger vekt på, og hvilken tid på året man undersøker det, er en av mange kilder til usikkerhet rundt målemetoder.

### *Fattigdom, informasjon og risiko*

Blant de nyere bidragene til fattigdomsanalyse har forskerne Abhijit Banerjee og Esther Duflo fått mye oppmerksomhet med sine skildringer av de fattiges risikofylte liv.<sup>47</sup> Fattige mennesker må kontinuerlig foreta vanskelige avgjørelser som i beste fall kan holde dem og familien gående noen få dager til, og som i verste fall ha katastrofale konsekvenser. Dette er valg mennesker i rike land slipper å ta stilling til, ettersom det meste allerede er tilrettelagt for oss, og få av våre valg er særlig risikable.

Våre største fortrinn vis-a-vis fattige er alt det vi tar for gitt. For oss rikfolk er mange beslutninger allerede er tatt for oss eller er gjort irrelevante før vi i det hele tatt tenkte på det: Barna er vaksinert, drikkevannet er testet og ufarlig, kloakken forsvinner. For de beslutningene som fortsatt ligger på oss, er vi omgitt av et offentlig sikkerhetsnett og former for «dulting» (*nudging*) som i praksis utgjør en lang kjede med knapt følbare assistanse som dytter deg i riktig retning fra vugge til grav. Skulle du fortsatt være i tvil, ligger den nødvendige informasjon bare et tastetrykk unna.

Fattige må på sin side stadig ta egne beslutninger med store konsekvenser for eget og andres liv. De mangler avgjørende informasjon og er usikre på nytten av vaksinasjon, verdien av utdanning, effekten av gjødsel, hvordan man får HIV, og hvilke politikere som er best. Om man lever fra hånd til munn, kan det være vanskelig å ta avgjørelser som kanskje har en kostnad i nåtid, men som man først vil høste godene av om måneder eller år – som for eksempel å investere i landbruksutstyr eller husdyr, eller sende barna på ungdomsskole. Fattige har ofte liten grunn til å stole på politikere og andre som hevder at de ønsker å hjelpe, og utsettes gjerne ikke for kvalifisert og velment «dulting». Følgelig må de selv forsøke å få greie på alle farer som kan lure i vann, mat, sex, klima og politikk.

Slik mangel på informasjon er også årsaken til at fattige er konservative. Det er langt tryggere å holde seg til en form for levesett som har fungert noenlunde de siste tiårene, enn å kaste seg ut i noe nytt på oppfordring fra en bistandsarbeider som forkynner nye metoder. Det skal derfor mye til for at fattige mennesker på bygda i Afrika legger om sine vaner,



prøver nye frø og metoder, eller investerer i ny næringsvirksomhet. Slår én eneste avling feil kan det bety sult, gjeld eller i verste fall død.

Når fattige mennesker oftest får mange barn og deler knappe ressurser med slekt og venner istedenfor å investere i næringsvirksomhet, er det fordi dette er det beste tilgjengelige økonomiske forsikring i fravær av offentlige støtteordninger, privat forsikring og pensjon. Banerjee og Duflo sammenligner dem med kloke fondsforvaltere: Når mye kan gå galt, er det lurt å differensiere og spre risiko ved å ha en mangfoldig portefølje. Få spesialisere seg – det er mer rasjonelt å kunne ha flere bein å stå på, selv om det også reduserer muligheten til å gjøre gode penger. Dette står i sterk motsetning til vårt samfunn, der man på grunn av tilrettelegging, forutsigbarhet og sikkerhetsnett kan ta utdanning og spesialisere seg for så å bidra i et moderne kunnskapsintensivt arbeidsmarked.

Risikoen og usikkerheten fører også til stress og bekymring, noe som igjen begrenser ens kognitive kapasitet og beslutningsevne. Banerjee og Duflo viser at fattige mennesker har signifikant høyere nivå av stresshormonet kortisol, noe som på sikt hemmer immunforsvaret, bryter ned muskler, reduserer søvn og gir hukommelsessvikt. Annen forskning viser at underernæring i tidlige år kan ha alvorlige konsekvenser for kognitive evner som voksen, noe som innebærer at fattigdom i barndommen kan være et handikap livet ut, selv etter at de eksterne forutsetningene for velstand er blitt bedre. I tillegg kommer at andelen uføre er langt høyere i fattige land. Det kan skyldes komplikasjoner under fødsel, sykdommer som ikke behandles, eller at enkle skader som arm- eller beinbrudd gir varig funksjonshemming om det ikke behandles riktig. I praksis betyr dette at menneskers og nasjoners utvikling kan hemmes i en hel menneskealder etter at ekstrem fattigdom er avskaffet.

Analysen som disse gir en god indikasjon på hvorfor veien ut av fattigdom ikke er så enkel som man kanskje kan tenke seg. «Fattigdomsfellen» er så altomfattende og mangefasettert at det i mange tilfeller er praktisk talt umulig for den enkelte fattige å komme seg ut av fattigdommen. Det er antakelig ingenting fattige flest heller vil enn å bli litt rikere, men veien dit er oftest ikke et spørsmål om personlige egenskaper, vilje og evne. Idéer om at de fattige først og fremst bør «ta seg sammen», er basert på lite kunnskap om og respekt for fattige.

### **Trenger vi å forstå fattigdom i all sin kompleksitet?**

Om vi skal oppsummere budskapet fra fattigdomsforskningen over lang tid, må det være at fattigdom er komplisert. Analysene av fattigdom har bare blitt mer sofistikerte over tid. Det har nok bidratt til å redusere omfanget av forenklede analyser om at det er de fattige som selv har skylden for sin fattigdom. Her ser vi kanskje en parallell til hvordan fattigdomspolitikken har utviklet seg i vestlig historie. I tidlige faser av velferdsstatens utvikling var man ofte opptatt av et skille mellom de som «fortjente» sin fattigdom, og de som var mer «uforskyldt», og noen tidligere velferdsordninger var også eksplisitt innrettet etter et

slikt skille, mens forskere på fattigdom tok til orde for at dette var en uhåndterlig og irrelevant differensiering.<sup>48</sup>

I utviklingspolitikken er fattigdomsforskningen slik sett en nyttig påminnelse til de som tenker at veien ut av fattigdom er noe som kan og bør delegeres til individet, ut fra en idé om at veien ut av fattigdom først og fremst handler om vilje og evne hos den fattige. Fattigdom handler som regel ikke om hvor gode personlige egenskaper man måtte ha, eller at de fattige først og fremst må få mer kunnskap om hvordan de skal karre seg oppover; langt mindre at de bare «må ta seg sammen».

#### «Lær en mann å fiske»?

«Gi en mann en fisk, og han har mat for resten av dagen. Lær en mann å fiske, og han har mat for resten av livet» er eksempel på en vanlig misforståelse om fattigdom. Uttrykket gir liten mening om vi tar utgangspunkt i hva vi vet om fattige og fattigfolk (og om fiske, for den saks skyld). Fattigfolk kan allerede fiske eller de lærer det fort på egen hånd. Om man vil hjelpe, bør man nok heller tilby et lån til bedre utstyr framfor en leksjon om fising. Selv om fisket i mange fattige områder ikke er bærekraftig, betyr det oftest ikke at fattige ikke vet nok om bærekraftig fiske, men at de ikke tar seg råd til å redusere egen inntekt til fordel for fellesskapet og framtiden. Fattigdom er oftest mye mer komplisert enn at litt ekstra kunnskap hos den enkelte fattige er tilstrekkelig til å komme ut av fattigdom.

Generelle analyser av fattigdommen har likevel begrenset nytte. For det første er det ikke grunn til å tro at fattigdommens natur er lik i ulike kontekster. Generelle analyser av «fattigdomsfellen» er derfor mer å regne for teoretiske øvelser enn en god beskrivelse av virkeligheten. Det er også en tilnærming som er nødt til å gi et forflatet bilde av menneskelig liv, ved at store deler av verdens befolkning blir sett på med det samme analytiske perspektiv. Fattige og fattigfolk utgjør et enormt mangfolk, og det er ikke grunn til å tro at alle de fattige har noe særlig annet felles enn veldig lavt forbruk. Som uttrykt i en rapport til Forskningsrådet om status for fattigdomsforskning:

It would be easier to write a report on the-state-of-the-art in non-poverty research. The non-poor are fewer in number, more visible, better and more adequately researched, and as a group likely to be more homogenous than the poor. Still, nobody would ever expect such a report to be complete and satisfactory.<sup>49</sup>

Det er kanskje ikke overraskende at kritikken av fattigdomsforskning ofte kommer fra sosialantropologi, det fagfeltet som burde ha best forutsetninger for å kjenne de ekstremt fattige. Størstedelen av antropologisk forskning i den ikke-industrielle verden har vært forskning på folk som levde i «ekstrem fattigdom» målt i kjøpekraft. Likevel er det sjelden nevnt i antropologisk litteratur, fordi det ikke ble regnet blant de mest interessante trekkene ved disse befolkningene.<sup>50</sup> Hadde sosialantropologisk forskning hatt som mål å studere

fattigdom, ville analysen tatt utgangspunkt i det kanskje eneste de forskjellige folk og samfunn hadde felles, nemlig lavt forbruk, og mye innsikt hadde forsvunnet.

I tillegg begrenses generelle analyser av at «fattigdom» langt på vei er et definisjons-spørsmål. Det gjelder selve avgrensningen av fenomenet (for eksempel i form av en fattigdomslinje), altså *hvem* man studerer. Men forskningen preges også av hva man ser etter når man først har avgrenset seg, ettersom det avhenger av hva man tror fattigdom består av, for eksempel om man skal vektlegge kun økonomiske kriterier eller andre faktorer. All forskning på fattigdom er derfor langt på vei et resultat av hva slags forståelse man på forhånd har av fattigdom. Dette er blant årsakene til at fattigdomsforskningen er så sprikende at ovennevnte rapport til Forskningsrådet konkluderer med at det ikke er mulig å gi noen oversikt over feltet.

Det finnes derfor få muligheter for at forskningen kan gi oss et entydig, generelt svar om fattigdom. Det gjelder både hvem de fattige er, hvordan fattigdommen slår ut i deres liv, hva slags strategier de velger eller bør velge for å komme seg ut av fattigdom, eller hva som er riktig utviklingspolitikk for å bistå dem i dette.

Det kan også hevdes at det har begrenset verdi å studere fattigdom og «årsaker til fattigdom» spesifikt. Tross alt var jo fattigdom normalsituasjonen for nesten hele verdens befolkning fram til relativt nylig. For to hundre år siden levde anslagsvis åtti prosent av verdens befolkning i ekstrem fattigdom, og så sent som etter andre verdenskrig gjaldt det rundt halvparten.<sup>51</sup> Det synes derfor å være mer interessant å forske på det som historisk sett har vært *unntaket* fra normalsituasjonen, nemlig situasjoner der mange mennesker er kommet ut av fattigdom. Samtidig: I dag nærmer vi oss en situasjon der den ekstreme fattigdommen har gått fra å være en normaltilstand, til å bli et unntak som fordrer en forklaring. Det er derfor påtrengende å forstå *fortsatt* fattigdom, altså hvorfor noen grupper av fattige *ikke* opplever den framgangen som folk flest har opplevd i det siste.

Det viktigste spørsmålet er likevel hva fattigdomsforskningen kan brukes til, rent praktisk, altså hvor langt på vei en analyse av fattigdom er nødvendig som veileder i strategier for å avskaffe ekstrem fattigdom. Fattigdomsforskning bygger antakelig på en idé om at forskningen først må forstå kompleksiteten fullt ut, helst i form av en klar analyse av hva som er fattigdommens «grunnleggende årsak» og/eller hva som utgjør «fattigdomsfellen», for at myndighetene eller en bistandsorganisasjon skal handle ut fra det.

Det krever i så fall en veldig presis analyse og svært presise tiltak, og kan ikke gjøres på bakgrunn av noen generell analyse. Og siden fattigdom har ulike utslag i ulike kontekster, vil det være dyrt og krevende om fattigdomsstrategier skal bygge på nye analyser i hver enkelt kontekst. Vi er ikke i nærheten av å ha «ferdiganalysert» fattigdommen i tilstrekkelig grad til å lage strategier på dette grunnlaget, og vi vil kanskje aldri komme dit.

Og kanskje er det ikke nødvendig. Det finnes tross alt empirisk velprøvde veier ut av fattigdom som ikke krever dyp forståelse av fattigdommens vesen. Den enkleste veien ut av

fattigdom er jo å få seg en jobb, bedre avkastning av egen landproduksjon eller mer inntekt fra annen næringsvirksomhet – eller det aller enkleste, iallfall på kort sikt: Penger rett i hånda. Dette krever ikke særlig sofistikerte analyser av hva slags fattigdomsfelle folk er i, så lenge man har en viss forståelse av lokale og nasjonale forhold og bruker ressursene riktig.

Historien viser dessuten at når forutsetningene ligger til rette, kan store deler av en befolkning relativt raskt arbeide seg ut av ekstrem fattigdom uten noen som helst målrettet strategi knyttet til en sofistikert analyse av deres fattigdom. Det var det som skjedde i Kina. Men dette er ingen universalløsning: Det finnes alltid «lommer» av ekstrem fattigdom som ikke uten videre forsvinner gjennom vekst og jobbskaping. I mange samfunn er dessuten den sosiale stratifisering (klasseskiller, diskriminering) for sterk til at sosial mobilitet er en realistisk vei ut av fattigdom for de fleste, selv om samfunnet som helhet opplever god vekst. Disse tilfellene krever sofistikerte analyser og strategier, men for størstedelen av den ekstreme fattigdommen finnes det antakelig enklere, og langt på vei velprøvde veier ut, som da bør være det naturlige førstevalget. Da kan litt ressurser til forskning om fattigdom frigjøres til forskning på hvordan vi kan bli bedre til jobbskaping, industrialisering og inkluderende økonomisk vekst. Selv om dette også er komplisert, er det tross alt enklere enn å analysere kompleksiteten i fattiges hverdagsliv. Vi har dessuten mye hjemlig erfaring å bygge på, supplert med etterhvert mye kunnskap om hva som kan bidra til utvikling og inkluderende vekst i utviklingsland.

## FATTIGDOMMENS TOPOGRAFI

**Den ekstreme fattigdommens tyngdepunkt har flyttet seg de siste tjue årene, og de neste tiårene vil Afrika sør for Sahara sannsynligvis være den eneste regionen der ekstrem fattigdom vil være en normalsituasjon.**

Som vist i første kapittel har andelen og antallet ekstremt fattige endret seg dramatisk de siste årene. Ikke bare antallet, men også komposisjonen av de fattige er i rask endring. For tjue år siden hadde Øst-Asia (med Kina) nesten fire ganger så mange mennesker i ekstrem fattigdom som hele Afrika sør for Sahara. Afrika sør for Sahara «tok igjen» Øst-Asia i 2005 og Sør-Asia i 2011. I 2013 bodde det flere ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara enn i hele resten av verden til sammen – og mer enn fem ganger så mange som i det langt mer folkerike Øst-Asia. I 2013 (siste år vi har noenlunde gode estimater for) bodde 389 av verdens 767 millioner ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara. Antallet fattige har faktisk økt litt her, på tross av at andelen er gått ned fra 58 til 41 prosent av befolkningen de siste tjue årene. Med noen få unntak – deriblant India, Afghanistan og Nord-Korea – er det nå bare i Afrika at man finner land der mer enn tjue prosent av befolkningen lever i ekstrem fattigdom, noe som i 1995 var tilfellet for store deler av Asia.<sup>52</sup>

Fortsatt bor rundt 30 millioner ekstremt fattige i Latin-Amerika, som betyr omtrent reduksjon i andelen fra omkring 15 til rundt fem prosent på tjue år, og en halvering av antallet. Haiti er det eneste landet i denne regionen som fortsatt har en svært stor andel av befolkningen i ekstrem fattigdom (mer enn 50 prosent) og uten særlig endring over tid. Rundt 10 millioner er i ekstrem fattigdom i Sentral-Asia og Øst-Europa. For Midtøsten finnes det for tiden ikke gode estimater, både på grunn av konfliktene og generelle utfordringer rundt datakvalitet, men historisk har det vært relativt lite ekstrem fattigdom her. Siste estimat lå på 2,8 prosent i 2008. Selv om nøden er stor, er kjøpekraften for de fleste høyere enn det som kvalifiserer til ekstrem fattigdom, med viktige unntak (som Yemen).

De aller fleste av verdens ekstremt fattige bor i det Verdensbanken klassifiserer som «lavere mellominntektsland». Det er fordi denne kategorien inkluderer noen av de mest folkerike landene der ekstrem fattigdom fortsatt er utbredt, selv om andelen ikke lenger er så stor i mange av disse landene. Blant enkeltland troner India suverent på toppen med størst antall (ikke andel) ekstremt fattige, etterfulgt av Nigeria, DR Kongo, Kina og Indonesia.

De fleste fattige – omkring 80 prosent – bor fortsatt på bygda, selv om vi også innenfor fattigdommens topografi ser gryende urbanisering. De fleste jobber i landbruket, veldig mange er unge (44 prosent er under 14 år), de bor i familier med mange barn, og har lite eller ingen utdanning (39 prosent har ingen utdanning).<sup>53</sup>

### De fleste fattige er menn

Det hevdes ofte at «70 prosent av alle fattige er kvinner». Påstanden oppstod uten kildehenvisning i et FN-dokument i 1995 og er sitert utallige ganger siden, også av seriøse aktører. Det er et eksempel på hvordan bistandsbransjen tar opp og reproducerer utsagn som intuitivt føles riktig, uten å sjekke kilder eller vurdere om det i det hele tatt gir mening, og etter hvert blir det regnet som et faktum.<sup>1</sup> Påstanden har ingen begrunnelse og gir ingen mening om vi tar utgangspunkt i hvordan fattigdom måles. Alle store undersøkelser av fattigdom – og samtlige som gjøres i et stort nok omfang til å danne grunnlag for globale estimater – tar nemlig utgangspunkt i husholdets samlede økonomi fordelt på antallet husholdsmedlemmer, uten å skille etter kjønn. Selv om det ikke finnes tvil om at fattige kvinner flest er økonomisk diskriminert i husholdet, finnes det ingen etablert metode for å skille kvinner fra menn innenfor husholdet for deretter å analysere deres kjøpekraft hver for seg. Selv ikke i Norge, med bedre datagrunnlag enn kanskje noe annet land, vurderes fattigdom på den måten: En fattig er definert som en person som bor i et fattig hushold.

Ikke bare er påstanden ubegrunnet; det er faktisk grunn til å tro at situasjonen er omvendt. Det fødes nemlig flere fattige guttebarn enn jentebarn. Det har naturlige grunner, og i det land med flest fattige (India), forsterkes dette kanskje av kjønnsselektiv abort. Menn har riktignok noe høyere dødelighet, slik at dette jevnes ut over tid, men det typiske fattige hushold har så mange barn og unge at det ikke har slått ut ennå. I tillegg kan vi anta at guttebarn ofte blir bedre ivaretatt og derfor har større overlevelse de første årene. Altså: Med den eneste anerkjente metoden vi har til å vurdere fattigdom, er de fleste fattige gutter og menn, og dette forsterkes av at jenter diskrimineres og derfor har høyere dødelighet.

Kilde: [noradbloggen.no/2014/10/flertallet-av-verdens-fattige-er-menn](http://noradbloggen.no/2014/10/flertallet-av-verdens-fattige-er-menn)

Tallene over antall og andel fattige i ulike land og regioner bør av flere grunner brukes med varsomhet. Én grunn er at tallene er usikre og upresise. At slike tall brukes med stor grad av skråsikkerhet blant bistandsorganisasjoner og i bistandspolitiske debatter kan gi et misvisende inntrykk av at vi vet mye om utbredelsen av ekstrem fattigdom. I praksis vet vi veldig lite. Det hersker både stor usikkerhet og uenighet om både målemetoder og estimater, og tallene er basert på svært grovmaskede modeller og husholdsundersøkelser.

Selv om man skulle akseptere tallene, er det begrenset hva de kan fortelle om utvikling. De forteller først og fremst hvor mange som har beveget seg fra *under* til *over* den internasjonale fattigdomslinjen over tid, noe som gir et misvisende bilde av om man bruker det til å sammenligne ulike lands suksess i å bekjempe fattigdom. I det økonomiske mirakelet Kina er det vanlig blant fattige å ha en inntekt som ligger på omtrent to dollar dagen.<sup>54</sup> Selv om det er *over* grensen for ekstrem fattigdom – og hovedårsaken til at verdenssamfunnet kunne juble over å ha halvert den globale fattigdommen – er det likevel så nær ekstrem fattigdom man kan komme. Kinas «suksess» betyr i praksis at enormt mange mennesker har gått fra under til litt over en bestemt fattigdomslinje. Hvis de tidligere bare lå

litt under den internasjonale fattigdomsgrensen, betyr det egentlig ikke en veldig stor forbedring for hver enkelt.

I India var den vanligste inntekten blant fattige på 1,18 i 2010. I Afrika sør for Sahara viser en beregning at den mest typiske inntekten blant fattige er på stusselige 0,46 dollar per dag.<sup>55</sup> Afrika sør for Sahara kan altså i prinsippet doble inntekten for store deler av den fattige befolkningen – som vil være en mye større prestasjon enn en marginal økning fra rett under til rett 1,9 dollar per dag – uten at det gir noe som helst utslag på statistikken fordi de ikke «rekker opp» til fattigdomslinjen.

Selv om regnestykket er litt karikert, viser det at Bærekraftsmålene om fattigdom er formulert på en måte som gjør at tallene ikke forteller noe særlig om hvordan det går med mange hundre millioner fattige, fordi de bare gir utslag på statistikken om de skulle «krysse» linjen. Det innebærer også at Afrika kommer dårligere ut i statistikken enn «fortjent». Innenfor tusenårsmålsperioden var Afrika ytterligere «diskriminert» i statistikken fordi Tusenårsmålene hadde satt 1990 og ikke 2000 som referansepunkt. 1990-tallet var nemlig et særdeles dårlig tiår for Afrika, mens det gikk rimelig bra i Asia på samme tid.

Det er derfor verdt å minne om to ting. For det første: Også i Afrika har man sett en massiv framgang for svært mange fattige, men framgangen har ikke vært sterk nok til at særlig mange kommer «over linjen».<sup>56</sup> For det andre: Selv en relativt liten endring i definisjonen av den rådende fattigdomslinjen vil fortelle oss at de fleste fattige fortsatt bor i Asia (der flest mennesker i verden bor). Svært mange av dem er knapt over den globale fattigdomslinjen og derfor fortsatt i dyp og destruktiv fattigdom. Det vil de sannsynligvis være også lenge etter 2030, når verdenssamfunnet tar sikte på å feire å ha avskaffet ekstrem fattigdom.

En annen grunn til at fattigdomstallene bør brukes med varsomhet handler om hvordan disse tallene kan brukes. Ofte hører man at Norge bør konsentrere sin innsats i et bestemt område, for eksempel i de fattigste landene, i mellominntektsland eller i sårbare stater. Kravene er gjerne ledsaget av argumenter om at det er her de fleste fattige bor, eller vil bo i framtiden. For noen år siden kom det fram tall på at de fleste fattige i framtiden kommer til å bo i mellominntektsland.<sup>57</sup> Det ble brukt under Stoltenberg-regjeringen som argument for at Norge bør gi bistand til mellominntektsland (med vekt på omfordeling) fordi det er her flest fattige bor.<sup>58</sup> Utenriksminister Brende har derimot sagt at de fleste fattige i framtiden kommer til å bo i sårbare stater, som et argument for å dreie bistanden dit – sannsynligvis på grunnlag av en beregning som viser at *nesten* halvparten av de fattige vil bo i sårbare stater i 2030.<sup>59</sup> Ettersom alt tyder på at de fleste fattige også kommer til å bo i Afrika sør for Sahara i framtiden, kan Kristelig Folkeparti lett begrunne sitt krav om mer bistand dit.

Mange ulike påstander om hvor de fattige kommer til å bo kan godt være sanne samtidig, avhengig av hvilke framskrivninger man bruker, landkategorier (med stort overlapp mellom de ulike kategoriene), fattigdomsdefinisjoner og tidsperspektiv.<sup>60</sup> Nettopp derfor gir argumentet lite mening. Dessuten er det ganske irrelevant for norsk utviklingspolitikk hvor

de fleste fattige bor. Norge kan uansett ikke hjelpe mer enn noen få millioner av dem, i beste fall kanskje noen titalls millioner. Det relevante spørsmålet er derfor hvor Norge kan sikre best bruk av egne ressurser for å hjelpe noen ekstremt fattige. Det er ingen logisk grunn til å tro at det er akkurat samme sted som de *fleste* fattige bor. Spørsmålet er hvor Norge kan bidra mest, ikke hvor de fattige er flest.

### *Særtilfellet Afrika sør for Sahara*

Selv om også Afrika sør for Sahara har sett stor framgang når det gjelder andelen ekstremt fattige (men noe økning i antallet ekstremt fattige), er utsiktene til rask reduksjon i andel ekstremt fattige små i mange land i regionen. Dette er på tross av at den økonomiske utviklingen har vært svært god, både samlet og i de fleste enkeltland, siden rundt årtusenskiftet, og den vil sannsynligvis fortsette i de fleste land. Årsaken er å finne i regionens kraftige befolkningsvekst, som igjen kan forklares med redusert dødelighet. Antallet barn som blir født per kvinne har ikke økt, men langt færre barn dør, noe som kan forklares med bedre helsetjenester og at smittsomme sykdommer som malaria, tuberkulose og aids er slått kraftig tilbake.

Selv om Afrika sør for Sahara skulle lykkes med relativt relativt god økonomisk vekst, vil gevinsten av slik vekst bli redusert på grunn av fortsatt høy befolkningsvekst i mange land. Det er hovedgrunnen til at antallet fattige ikke vil reduseres like raskt som i andre regioner, og til at mellom 80 og 90 prosent av alle verdens ekstremt fattige forventes å bo i denne regionen i 2030.

Her er ligger et paradoks for bistanden sett fra et malthusiansk perspektiv: Bistanden har investert enorme ressurser i å redusere dødelighet, og det later til å ha vært veldig effektivt. Bare som følge av innsatsen mot smittsomme sykdommer – med Norge i en viktig rolle – unngås tusenvis av dødsfall i Afrika hver eneste dag.<sup>61</sup> I samme periode har imidlertid den delen av vestlig bistand som mest direkte kan bidra til økonomisk vekst, som infrastruktur og næringsutvikling, blitt kraftig redusert sammenlignet med tiden før 1990.<sup>62</sup>

Bistandens prioriteringer synes dermed ikke å gjenspeile at man har tatt hensyn til de mekanismer som tidenes mest kjente fattigdomsforsker advarte mot: Man har bidratt til høyere befolkning uten å prioritere like sterkt hva befolkningen skal leve av. Det virker ulogisk om målet var å avskaffe fattigdom – selv om det selvsagt er lett å forstå og forsvare ut fra ønsket om å redde liv. Prioriteringen må kanskje også sees i lys av politiske ideologier som tilsa at bistanden skulle ta seg av «grunnleggende behov» for de fattige, mens privat sektor ble delegert å skape vekst gjennom private investeringer. Den strategien virket langt på vei i deler av Asia, men i liten grad i Afrika sør for Sahara.

Samtidig har den forventede demografiske overgang – redusert antall barn per kvinne – ennå ikke i særlig grad har slått til. I Afrika sør for Sahara får hver kvinne i snitt 4,7 barn. Øst-Asia har en rate på 1,6, mens Sør-Asia ligger på 2,6.<sup>63</sup> At den demografiske overgang er kommet senere til denne regionen er som forventet, ettersom velstand har kommet senere.



Men det er bekymringsverdig at antallet barn ikke ser ut til å ha gått ned så raskt som man kunne forvente om vi sammenligner med hva som har skjedd i andre regioner. Riktignok er ikke bildet entydig og varierer en del mellom land, men det har likevel ført til bekymring og diskusjon blant mange forskere over lang tid. Noen stiller spørsmål ved at det kan være sosiale og kulturelle forhold i Afrika sør for Sahara som gjør at fruktbarheten ikke vil synke like raskt som andre steder.<sup>64</sup>

En annen forklaring, som er godt empirisk begrunnet med statistikk fra en rekke land, er at det høye barnetallet er et utilsiktet resultat av strukturtilpasningsprogrammene på 1980- og 90-tallet. Disse programmene reduserte nemlig andelen jenter som fikk grunntidning, noe som ellers er vist å ha sterk effekt på antallet barn per kvinne.<sup>65</sup> Om dette er riktig, er det nok et eksempel på et paradoks knyttet til vestlige givere, som var pådrivere og langt på vei arkitekter for strukturtilpasningsprogrammene. Om disse har bidratt til den malthusianske fattigdomsfellen ved å forsinke den «naturlige» demografiske overgang i en kritisk periode, kan man ha gjort Afrika en bjørnetjeneste i et fattigdomsperspektiv. Lyspunktet er at nettopp den samme forklaringsmodell tilsier at antallet barn per kvinne vil gå ned i akselererende tempo i tiden som ligger foran oss, fordi de fleste jenter nå får utdanning. Det passer også inn i nyere tall som tyder på at det nå skjer en reduksjon av antallet barn per kvinne i mange afrikanske land. De siste årene ser det ut til å være stor forskjell mellom afrikanske land, der noen land ser rask nedgang i antallet barn per kvinne, andre ikke. Et interessant funn i nyere forskning er at utviklingen er svært positiv i en del land som har fått mye bistand (som Malawi), og at myndighetene – og befolkningens tillit til myndighetene – ser ut til å være en viktig forklaring.<sup>66</sup>

Men selv om fødselstallene skulle reduseres i tråd med forventningene til den demografiske overgang, vil befolkningen i Afrika sør for Sahara øke i lang tid framover. Det er fordi dagens befolknings sammensetning innebærer mange store barnekull som er i ferd med å nå fruktbar alder. Befolkningen vil øke kraftig selv om hver kvinne får et moderat antall barn, fordi denne gruppen i dag utgjør en så stor andel av befolkningen. Når vi legger til kraftig redusert barnedødelighet og økende levealder, er det derfor ingen realistiske scenarier for Afrika sør for Sahara som ikke innebærer kraftig befolkningsvekst i en lang periode framover.

FNs framskrivninger tyder på at den samlede befolkningen i regionen kan bli omtrent firedoblet i tiden fram til 2100, ifølge det såkalte mellomalternativet. 28 land i regionen vil mer enn doble befolkningene allerede før 2050. Om vi ser på enkeltland, framkommer det enda tydeligere at vi snakker om en befolkningsvekst av enorme proporsjoner. Et land som Nigeria vil ha 750 millioner mennesker, ifølge FNs mellomalternativ. Lille Malawi, i dag ett av Afrikas relativt få overbefolkede land om vi ser på antallet mennesker per kvadratkilometer, vil nesten femdoble befolkningen til 87 millioner.<sup>67</sup> Det er bortimot umulig å se for seg hvordan landet skal kunne takle en slik befolkningsvekst. Det er stor usikkerhet om prognosene, og situasjonen kan bli atskillig bedre enn dette, men også verre. Det er uansett

ingen tvil om at om det ikke skjer noe uventet, kommer det til å skje massiv befolkningsvekst i Afrika sør for Sahara.

Dessverre er det langt større grunn til å være usikker på den økonomiske veksten. Det er ikke gitt at den relativt gode veksten i Afrika sør for Sahara siden årtusenskiftet vil fortsette. Råvareboomen, som kan forklare en del av veksten, må regnes å være over for nå. Med svakere vekst i verdensøkonomien, og dermed mindre etterspørsel, er utsiktene til høy og langvarig vekst ikke særlig oppløftende, på tross av rimelig vellykket industrietablering i flere afrikanske land. Det er i det hele tatt vanskelig å se for seg at Afrika sør for Sahara vil oppleve en økonomisk vekst som er tilstrekkelig mye høyere enn befolkningsveksten slik at vi kan se vesentlig økt BNP per innbygger på kort og mellomlang sikt. Innenfor tidshorisonten som er valgt i denne rapporten, fram til år 2030, er det urealistisk å satse på at reduksjon av ekstrem fattigdom vil få samme type drahjelp av økonomisk vekst som verden har hatt de siste par tiår.

Det gjør Afrika sør for Sahara til et særtilfelle i kampen mot ekstrem fattigdom i tiden fram mot 2030: Det er både fordi det er i denne regionen fattigdomsutfordringene vil være størst, fordi forklaringen på fortsatt fattigdom er noe annerledes, og fordi veien ut av fattigdom krever andre strategier enn i andre regioner.<sup>68</sup>

## VEIER UT AV EKSTREM FATTIGDOM

**Ekstrem fattigdom kan bare avskaffes gjennom en kombinasjon av inkluderende vekst, investering i humankapital, og sosial og økonomisk sikkerhet. Selv om veien ut av fattigdom er ulik i hver kontekst, er det noen strategier som peker seg ut som de mest lovende. Dette kan finansieres gjennom nasjonal økonomisk vekst og internasjonal bistand. Nasjonal omfordeling kan bare bidra vesentlig i noen få land, som til gjengjeld har veldig mange ekstremt fattige.**

Det finnes ingen universalstrategi for å avskaffe fattigdom. Ulike land har så forskjellige historier og forutsetninger at enhver standardløsning blir dårlig tilpasset hver enkelt kontekst. Likevel viser historien at politikere og bistandsorganisasjoner gang på gang har latt seg forføre av det som presenteres som enkle løsninger i kampen mot fattigdom. Slike løsninger har ofte vist seg å skuffe, ikke fordi de ikke virker, men fordi de ikke viste seg å innfri de store forventningene som var skapt.<sup>69</sup> I de aller fleste tilfeller vil ekstrem fattigdom bare kunne avvikles gjennom en kombinasjon av ulike strategier og intervensjoner.

Likevel er det mulig å si noe generelt om hva strategiene ut av fattigdom må legge vekt på. Verdensbanken, som både har blitt delegert og påtatt seg en lederrolle i kampen mot fattigdom, indikerer tre viktige grep i enhver strategi for avskaffelse av ekstrem fattigdom: inkluderende vekst, investering i humankapital, samt sosial og økonomisk sikkerhet for de fattige og sårbare.

### *Verdensbankens generelle resept på kampen mot fattigdom i denne perioden.*

Grow in an inclusive, labor-intensive way.

Invest in the human capital of people, especially those who are unable to benefit from basic services due to circumstances beyond their control.

Insure poor and vulnerable people against the shocks that can push them deeper into poverty—things such as severe weather, pandemics, food price variability, and economic crises.

Kilde: [worldbank.org/en/topic/poverty/overview#2](https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#2)

Her har Verdensbanken vel å merke valgt å se bort fra behovet for fred og stabilitet, samt et minimum av fungerende institusjoner. Der disse forutsetningene ikke er tilstede, kreves helt andre tilnærminger. Disse må være landspesifikke og derfor går vi ikke mer inn på det i denne generelle diskusjonen, men det er verdt å minne om at selv i sårbare stater og konfliktsituasjoner kan man gjøre mye for å avskaffe ekstrem fattigdom. For eksempel kan kontantoverføringer (omtalt nedenfor) også brukes i mange humanitære situasjoner.

De to første punktene i Verdensbankens resept – inkluderende vekst og investering i humankapital – er velkjente og har vært del av nær sagt alle utviklingsstrategier. Det tredje

punktet beveger seg inn på en viktig problemstilling som synes å ha fått for lite oppmerksomhet tidligere: Behovet for økt evne blant fattige og sårbare til å håndtere risiko og motstå økonomiske og andre sjokk. Dette vektlegges også av annen og nyere forskning som ser på ekstrem fattigdom. Forfatterne av boka *The Last Mile in Ending Extreme Poverty* trekker for eksempel fram tre sentrale utfordringer for å lykkes i den nåværende fasen av kampen mot ekstrem fattigdom: *fred, inkluderende vekst, og robusthet* («resilience»), sistnevnte oppsummert som evne til å håndtere økonomiske risiko og sjokk.<sup>70</sup>

Avskaffelse av ekstrem fattigdom skjer nemlig ikke bare som en enveis-utvikling der de ekstremt fattige karrer seg opp over fattigdomsgrensen og forblir der. De fleste lever under svært skiftende forhold, både økonomisk, politisk, klimatisk og sosialt, og deres økonomi varierer deretter. Mange vil i lange perioder kunne dekke sine basisbehov før de igjen bikker under grensen for ekstrem fattigdom, og slik kan det fortsette i årevis eller kanskje tiår. En studie fra Malawi viste at 35 prosent av alle hushold gikk inn i fattigdom mens 38 prosent kom ut av fattigdom over en tiårsperiode.<sup>71</sup> Å styrke evnen til å håndtere ulike typer økonomiske sjokk og risiko også for de som for tiden er «over» fattigdomsgrensen, kan derfor være et like nødvendig og effektivt bidrag på mellomlang sikt som å «løfte» de mest ekstremt fattige over grensen. Dette aspektet har lett for å forsvinne i vurderinger av økonomisk utvikling som legger mest vekt på årlige økonomiske endringer.

Nedenfor diskuterer vi betydningen av ulike grep som kan bidra til en eller flere av de tre hovedelementene i Verdensbankens resept for avskaffelse av ekstrem fattigdom.

### **Inkluderende økonomisk vekst**

Ideen om at vekst i kombinasjon med «trickle down» skal være nok til å avskaffe fattigdom, har vært i diskreditt i mye av utviklingspolitikken siden 1970-tallet. Det var ikke fordi man fant ut at såkalt «trickle down» ikke skjer, men fordi det skjedde i langt mindre grad enn forventet i de optimistiske 1960-åra, samt at vekst ble assosiert med økt ulikhet, fordi den altoverveiende del av veksten kom rikere deler av befolkningen til gode. Det er likevel ingen tvil om en klar korrelasjon mellom vekst og reduksjon av ekstrem fattigdom, og historien viser at ekstrem fattigdom har blitt avskaffet i de aller fleste land som har vokst økonomisk over tid. Det gjelder både i vår egen vestlige historie, de siste tiårs suksesser i kampen mot ekstrem fattigdom i Asia, og i land der veksten ikke har vært utpreget «fattigdomsvennlig», men i stor grad har kommet de rikeste til gode.<sup>72</sup> Historien tilsier derfor at under normale sosiale og politiske omstendigheter vil ekstrem fattigdom kunne avskaffes også i de land som fortsatt har mye ekstrem fattigdom, om de lykkes med god vekst over lang tid.

Her er det viktig å skille mellom ekstrem fattigdom og mer moderat fattigdom. All erfaring viser at generell avskaffelse av fattigdom ikke følger automatisk av vekst: Det finnes fortsatt store befolkningsgrupper i dyp fattigdom, både i mellominntektsland med relativt god nasjonaløkonomi og i flere av verdens rikeste land. Disse kommer øyensynlig ikke ut av fattigdom uten konkrete politiske grep. At vekst ikke avskaffer all fattigdom, følger også

logisk om vi forholder oss til «relativ fattigdom» (som blant annet brukes av OECD) der fattigdom måles relativt til en befolknings medianinntekt, som medfører at fattigdomsgrensen normalt flyttes oppover i tråd med veksten. Men *ekstrem* fattigdom er altså ikke utbredt i land som har hatt rimelig god vekst over lang tid.<sup>73</sup>

At vekst følges av redusert ekstrem fattigdom, betyr ikke at en generell satsing på vekst i seg selv er en *effektiv* fattigdomsstrategi. Det tar antakelig lenger tid å vente på at vekst alene skal avskaffe ekstrem fattigdom, sammenlignet med mer aktive politiske grep for å sikre at veksten blir mer inkluderende og/eller fordeles bedre. Det har konsekvenser for verdenssamfunnets mulighet for å avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030. Når det er snakk om bruk av bistandsmidler, må en vekststrategi også sees i lys av at bistanden forventes å hjelpe de fattigste, mens gevinsten av vekst praktisk talt alltid fordeles disproportjonalt i favør av de rike. Bistandsinvesteringer i vekst innebærer derfor i praksis at bistanden kommer rike til gode i større grad enn de fattige, noe som isolert sett kan framstå både som urettferdig og særdeles lite målrettet. Samtidig er vekst (i motsetning til bistand) ikke noe nullsumspill, så det er i prinsippet ingen konflikt mellom at de rike blir rikere og at fattige kommer seg ut av fattigdom. I prinsippet kan alle få mer, samtidig. Dette er antakelig eneste måte vekst kan bidra til redusert fattigdom på, siden det er vanskelig å se for seg en strategi for vekst som ikke også kommer de rike til gode.

Det er uansett gunn til å tro at vekst som hovedstrategi mot ekstrem fattigdom er mindre realistisk i den fase i kampen mot ekstrem fattigdom som vi er inne i nå. Av flere grunner vil vekst sannsynligvis gi mindre bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom i framtiden enn de siste tiårene. I mellominntektsland som allerede har avskaffet mye ekstrem fattigdom gjennom vekst, har dette først og fremst skjedd gjennom jobbskaping. De siste gjenværende ekstremt fattige i disse landene kommer ikke like enkelt ut av fattigdom via jobb. Erfaring tyder nemlig på at vekst og jobbskaping har redusert andelen ekstremt fattige til et lavere nivå – løselig anslått til omtrent 15 prosent – men der bremser effekten av jobbskaping.<sup>74</sup> Det skyldes sannsynligvis at de av ulike grunner – sosial diskriminering, arbeidsevne/funksjonsevne, feil eller svak kompetanse for arbeidsmarkedet, bosted, dårlig tilpasningsevne og/eller mulighet til å flytte til områder der det fins jobber – ikke klarer å utnytte de mulighetene som veksten gir, og de blir ikke ivaretatt av offentlige ordninger.

Når det gjelder de gjenværende lavinntektsland med høy andel ekstremt fattige, ligger de aller fleste i Afrika sør for Sahara (i tillegg til land som Afghanistan og Nord-Korea med spesifikke utfordringer). Disse preges av høy befolkningsvekst, noe som innebærer at det kreves en enormt høy økonomisk vekst for å skape de samme effekter som vi har sett i Asia, og som sagt tidligere er utsiktene til god vekst over lang tid ikke særlig gode. At vekst vil være både viktig og avgjørende, er hevet over tvil, men det betyr ikke at vekst er *tilstrekkelig* til å avskaffe ekstrem fattigdom i vår levetid, og iallfall ikke før 2030. Det gjelder selv med de mest optimistiske scenarier for vekst, hinsides det vi har historisk erfaring for.

På slikt grunnlag konkluderer Verdensbank-økonomen Kaushik Basu konkluderer med at «om man skal satse på vekst alene, finnes det praktisk talt ikke noe scenario som tar oss til målet». <sup>75</sup> Ingen sentrale utviklingsaktører jobber i dag ut fra vekst alene som en strategi for avskaffelse av ekstrem fattigdom, selv om vekst er en viktig del av enhver strategier. Det er dessuten stor enighet om at det er forskjell på vekst: Hvorvidt ekstrem fattigdom avskaffes som følge av vekst, og hvor raskt og effektivt det skjer, er sterkt avhengig av hvilken form veksten tar – hvor inkluderende den er. Følgelig må innsatsen rettes inn mot å gjøre veksten mest mulig inkluderende, i langt større grad enn det som har vært vanlig til nå. I Verdensbanken er dette forankret i en reformulering av bankens hovedmål (i 2013) til «ending extreme poverty and boost shared prosperity». <sup>76</sup> Banken sier at nesten uansett vekstrate kreves det «concerted action and transformational policies that go well beyond business as usual practices». <sup>77</sup> Dette er et relativt sterkt budskap fra en organisasjon som normalt er blitt regnet som konservativ og en pådriver for tradisjonell økonomisk politikk.

### *Strategier for inkluderende økonomisk vekst*

Det er først og fremst gjennom direkte og indirekte jobbskaping at vekst blir inkluderende. Hovedelementet i inkluderende vekst er derfor at den er arbeidsintensiv, og for å være til nytte for de ekstremt fattige bør det innebære tilrettelegging for arbeidsintensiv industri som krever lave kvalifikasjoner. I Afrika sør for Sahara, der den ekstreme fattigdommen vil være mest utbredt framover, trengs flere hundre millioner jobber bare for å holde følge med befolkningsutviklingen.

Mange land i regionen har svake komparative fortrinn sammenlignet med asiatiske land med tanke på å etablere slik industri, men det er grunn til å tro at Afrika sør for Sahara vil kunne lykkes med dette et lite stykke på vei i årene som kommer. Mange land har stabile forhold, rimelig god næringspolitikk og institusjoner, og mange unge arbeidssøkende. *Flying geese*-effekten gir håp: Som i en gåseflokk kan det være lønnsomt å ligge litt bak og «hekte seg på» de ledende økonomiene når det gjelder arbeidsintensiv industri. Etter hvert som land i Asia, særlig Kina, øker sin levestandard og mister noe av sitt konkurransefortrinn med tanke på billig og lavt kvalifisert arbeidskraft, vil det potensielt «frigjøre» opp mot 100 millioner lavtlønnede jobber som kan komme afrikanske land til gode. <sup>78</sup> Noen utviklingstrekk, blant annet en gryende tekstilindustri i Etiopia, tyder på at det allerede kan være i ferd med å skje.

Det er imidlertid langt igjen før denne effekten vil være tilstrekkelig til å sysselsette de fleste fattige i Afrika. Det kan dessuten tenkes at en del av potensialene i arbeidsintensiv industri ikke vil nå Afrika simpelthen fordi den teknologiske utvikling (inkludert robotisering) reduserer behovet for arbeidskraft til å dekke verdensmarkedets behov for varer. Det omtales av økonomen Dani Rodrik som «Premature Deindustrialization». <sup>79</sup> Det er i så fall dårlig nytt for utsiktene til at inkluderende vekst skal være hovedmotoren bak avskaffelse av ekstrem fattigdom, men det endrer ikke på behovet for å satse på dette der det er mulig.

Videre utvikling kan akselereres ved å investere tyngre i næringsutvikling, enten direkte i de mest aktuelle (arbeidsintensive) næringene, eller i infrastruktur for å gjøre det mer attraktivt å investere. Fra tid til annen foreslås det at giverland bør investere tungt i infrastruktur for å kompensere for at mange land i Afrika sør for Sahara har geografiske ulemper som gjør import og eksport svært dyrt. Det kan muligens skje i form av en tidsavgrenset «big push» i ett land om gangen, som kan redusere noen av de uheldige effektene av mye bistand. Dette er en uprøvd strategi, ettersom de fleste givere sprer bistand jevnt utover sektorer og land framfor å gå tungt inn på ett område.<sup>80</sup>

I tillegg til å skape jobber, er lavere priser også en vei til å avskaffe fattigdom gjennom økonomisk utvikling. Ettersom ekstrem fattigdom måles i form av kjøpekraft, vil reduserte priser på viktige basisvarer være like effektivt som økt inntekt, og kan være enklere å oppnå. Mange vanlige forbruksvarer ligger langt høyere i pris i afrikanske land enn i store deler av Asia, noe som indikerer at det bør være mulig å senke prisene. Dette er nok et argument for at investering i infrastruktur kan være velegnet, ettersom det vil føre til lavere transportkostnader, større markeder og følgelig lavere priser, og dermed redusere ekstrem fattigdom gjennom lavere kostnader.

Ved siden av jobbskaping er investeringer i landbruket blant de mest nærliggende bidrag til inkluderende økonomisk utvikling. Basert på empirisk erfaring fra en mengde land har Verdensbanken beregnet at vekst i landbruket i gjennomsnitt gir mer enn dobbelt så effektive bidrag til å redusere fattigdom som vekst i andre sektorer.<sup>81</sup> Styrking av landbruket bidrar både til mindre fattigdom blant bønder, og til lavere priser på mat og dermed økt kjøpekraft for andre enn bønder. I tillegg er det en helt avgjørende del av en strategi for økt resiliens ved å redusere risiko for avlingssvikt (økt matsikkerhet) som ellers kan føre store grupper tilbake i ekstrem fattigdom i dårlige år, av særlig relevans med tanke på kommende klimaendringer. Det er ofte målkonflikt mellom økt landbruksproduksjon og redusert risiko (økt matsikkerhet), men likevel fullt mulig å oppnå begge deler samtidig.

Siden Kinas suksess i kampen mot fattigdom ofte assosieres til industrialiseringen i den senere tid, kan det være nyttig å minne om at den første fase av massiv reduksjon av fattigdom i Kina – fra 53 til 8 prosent fattige i rurale områder fra 1981 til 2001 – i hovedsak skjedde som følge av vekst i landbruket, stort sett småskalalandbruk. Også i et afrikansk land som Ghana har vekst i landbruket vist seg å ha god effekt på fattigdom. Samtidig fins det eksempler, særlig i Latin-Amerika, på at vekst i landbruket ikke i særlig grad har redusert fattigdom.<sup>82</sup> Sistnevnte er assosiert til storskala, kapitalintensivt og eksportorientert landbruk.

I Afrika sør for Sahara drives stort sett lavteknologisk, arbeidsintensivt småskalalandbruk. En storstilt omlegging av eksisterende småskalalandbruk til industrilandbruk er bare hypotetisk fordi det er helt urealistisk på kort sikt: De sosiale og politiske implikasjonene ville vært enorme og få politiske regimer ville klart å gjennomføre slike reformer. Det er uansett fullt mulig å etablere eller styrke storskala industrilandbruk uten å komme i alvorlig konflikt med

småskalalandbruk, fordi mange land i Afrika har ledig landbruksareal eller plantasjeområder (etablert under kolonitiden) som kan utnyttes bedre. Om erfaringene fra Latin-Amerika legges til grunn, kan industrialisering av landbruket vært en god vekststrategi, men ikke nødvendigvis spesielt effektivt bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom.

Derfor er det mest relevant å se på småskalalandbruk om man vil avskaffe ekstrem fattigdom. Dette er et felt vi har flere tiårs erfaring med i utviklingsarbeid, og gjennom Verdensbanken, FN-organisasjoner og internasjonale forskingssamarbeid finnes det mye kunnskap om hvordan det kan gjøres. Riktignok har man ikke lyktes med storstilt mekanisering av landbruket i Afrika etter modell fra andre regioner, men gjennom mye forskning på tilpassede såfrø og dyrkingsmetoder har man over tid funnet fram til mange gode måter å øke både produksjon og matsikkerhet på. Et svakt felt er utrulling av denne kunnskapen via rådgivning til de enkelte bønder, ettersom de statlige landbrukstjenestene ble kraftig svekket under strukturtilpasningstiltakene og ikke er bygget opp igjen. Gjenoppbygging av slike tjenester (ikke nødvendigvis gjennom de samme statlige strukturene) vil kunne utgjøre stor forskjell. Det fins også en rekke konkrete finansierte planer for irrigasjon som mangler finansiering, og store økonomiske potensial i investeringer på prosesserings- og markedsføringssiden. Det eksperimenteres også med å tilby forsikring mot avlingssvikt, noe som vil både bidra til å hindre nød og muliggjøre et helt annet investeringsregime blant småbønder. Det har vist seg vanskelig å gjennomføre i stor skala, men pågående forsøk kan gi verdifull kunnskap og det kan tenkes at man finner fram til gode modeller i framtiden.

Det fins altså flere måter man kan rimelig trygge investeringer i landbruket, og rimelig stor sikkerhet for at dette fører til reduksjon av ekstrem ekstrem fattigdom.

### **Humankapital og sosialforsikring**

Men uansett hvor inkluderende den økonomiske veksten er, og hvor mange jobber den skaper, vil den trolig aldri kunne avskaffe ekstrem fattigdom alene. Det vil være nødvendig å investere i humankapital blant de fattige – andre punkt i Verdensbankens resept – blant annet for å sikre at fattige kan gjøre nytte av de mulighetene som veksten gir. I tillegg er det nødvendig med ordninger som gir sosial og økonomisk trygghet i kritiske perioder i livet da man ikke har inntekt. Dette tilsvarer tredje punkt i Verdensbankens resept: å redusere risiko (øke «resilience») for fattige og sårbare. Disse to punktene dekkes både gjennom grunnleggende helse- og utdanningstjenester som styrker humankapital, samt ulike former for velferdsordninger som utgjør sosialforsikring («social protection»)<sup>83</sup>. Nedenfor diskuterer vi (med ett unntak) ikke de enkelte typer tiltak, men ulike overordnede måter å innrette både investering i humankapital og sosialforsikring på.

#### *Målrettede tjenester til de fattige*

Om målet er å avskaffe ekstrem fattigdom, er det i prinsippet tilstrekkelig å målrette innsatsen mot de fattigste. Fra et bistandsperspektiv er det attraktivt av flere grunner. For



det første sikrer det at bistandsmidler blir til nytte for de som trenger det aller mest, og man kan si til skattebetalere hjemme at «pengene når helt fram til de fattige». For det andre gjøres det enklest ved å ordninger som gjør at man slipper å bli involvert i (og dermed få medansvar for) allmenne offentlige ordninger, som har en rekke økonomiske og politiske problemstillinger knyttet til seg. Eksplisitt målretting mot de fattigste gjør det blant annet enkelt å forsvare at man organiserer bistanden på måter som er løsrevet fra offentlig sektor i mottakerlandet, slik at man enklere kan slippe unna korrupsjonsrisiko.

Målretting til de fattige har derfor vært en foretrukken form for mange bistandsfinansierte fattigdomstiltak de siste par tiår.<sup>84</sup> Det gjelder både tiltak direkte innrettet for å avhjelpe fattigdom, og en del offentlige tjenester som er innrettet for å være til nytte for alle, slik som sysselsetningstiltak eller landbruksinnsats, men som likevel tilbys bare de fattigste. Det er gjerne fordi disse er delfinansiert av bistand og givere har ønsket det slik. Målretting kan også være en effekt av at Tusenårsmålene introduserte et nytt rapporteringsregime for offentlig sektor i mange utviklingsland, der myndighetene blir bedt om å rapportere om det er folk «over» eller «under» fattigdomsgrensen som har mottatt tjenester.<sup>85</sup>

Slik målretting har imidlertid en rekke utfordringer knyttet til seg, både praktisk og politisk. For det første er det veldig krevende å administrere. I de fleste utviklingsland fins det ingen mulighet til å trekke noen presis grense mellom de ekstremt fattige og mer moderat fattige. Det fins sjelden registre over dette – ofte fins ikke engang noen oversikt over befolkningen – og ingen enkle, håndfaste kriterier for å vurdere fattigdom i hvert tilfelle. Det betyr at selve utvelgelsen av hvem som skal få støtte blir veldig krevende. Spørsmålet om hvem som er «fattige nok» til å fortjene bistand blir ofte et spørsmål om skjønn og forhandling mellom tjenesteleverandører (lokale myndigheter eller en bistandsarbeider) og en som representerer målgruppen (ofte en høvding).<sup>86</sup> Dette kan berede grunnen for maktmisbruk, vennetjenester og lokal korrupsjon, og vil aldri bli presist. Det er også veldig dyrt rent administrativt: Kanskje har man ikke engang oversikt over hvem som bor i landet eller hvor de bor, slik at man må starte med å lage oversikter og registre over befolkningen, i tillegg til en mengde dokumentasjonsarbeid i ettertid.

For det andre kan målretting av offentlige tjenester til de fattigste innebære at politikken lett kan miste oppslutning i middelklassen som ikke har nytte av tjenestene og følgelig ikke vil få noe forhold til dem. Inkluderingen av middelklassen, og dennes «eierskap» til offentlige tjenester, var et viktig kjennetegn ved framveksten og legitimiteten til Europas velferdsstater, selv i tidligere perioder da statene var mye svakere økonomisk enn i dag. Tjenester målrettet bare mot de fattigste kan redusere muligheten til å oppnå det samme i dagens utviklingsland. Om viktige tjenester kun målrettes mot de fattigste, kan det være vanskelig å få aksept for å finansiere gode offentlige tjenester over skatteseddelen etterhvert som landet får bedre økonomi og en middelklasse med betalingssevne. Det kan ha varige konsekvenser for velferdsstatens utvikling også etter at land blir rikere. Målrettede tjenester

til de fattigste kan dessuten i noen tilfeller skape incentiver *mot* å komme seg ut av fattigdom, fordi det kan føre til at man mister offentlige ytelser.

Norge og andre givere støttet et landbruksprogram i Malawi i noen år, men under forutsetning av at støtten bare ble gitt til de fattigste. De aller fleste bønder i Malawi er ekstremt fattige, og å velge ut de «fattigste blant de fattige» innebar å velge de som var spesielt ille ute. Det kan redusere effekten av støtten, simpelthen fordi de aller fattigste av ulike grunner (helse, kompetanse, lite areal å dyrke på) ikke vil kunne utnytte ressurser like effektivt. I tillegg er det en komplisert og dyr øvelse å velge de fattigste fordi det ikke finnes noen objektive kriterier å gå etter. Resultatet av givernes krav var derfor en enorm operasjon der tusenvis av offentlig ansatte brukte ukesvis på å registrere alle hushold i hver eneste landsby, for deretter å skille ut hvem som var mer og mindre fattige, fordele såfrø og kunstgjødsel bare til de fattigste og rapportere at bare disse hadde mottatt. Men folk flest var uenig i et slikt fordelingsprinsipp, og såfrø og kunstgjødsel ble derfor mange steder omfordelt i løpet av timer etter at det var mottatt av myndighetene, slik at alle innbyggerne i hver landsby fikk omtrent like mye. Men dette skjedde etter at de fattigste hadde kvittert med signatur eller fingeravtrykk på at de hadde mottatt. Rapportene som ble sendt til myndigheter og givere sa derfor ingenting om at målrettingen var forgiveves.

Kilde: Øyvind Eggen: "Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line", *Development Policy Review* 31 (6), 2013.

### *Offentlige tjenester for alle*

Offentlig finansierte tjenester i mange utviklingsland har tradisjonelt vært mest til nytte for de mindre fattige. De ekstremt fattige har av flere grunner hatt dårligere utbytte enn resten av befolkningen: det kan være at de ikke har kunnskap og kompetanse til å utnytte tjenestene godt, at den geografiske avstanden til helse- og utdanningstilbudene er store, at tjenestene simpelthen er dårligere i distriktene, eller at det foregår ulike former for diskriminering. I tillegg har de fattige mindre nytte av offentlig ressursbruk som infrastruktur eller subsidiering av vann, strøm og drivstoff, fordi de bruker mye mindre av det.

Å sikre at offentlige tjenester i størst mulig grad legges til rette for alle er derfor i praksis en vridning mot de fattigste. Det vil kreve at man jobber for mindre diskriminering av fattige og mer aktiv tilrettelegging for at de får tilgang til tjenester. Dette er inkludert i det som kalles rettighetsbasert tilnærming, som lenge har vært på agendaen i bistandsstøtte i mange utviklingsland. Det innebærer at et menneskerettsperspektiv legges til grunn for bistand, og man forsøker å støtte omlegging av offentlige tjenester i mottakerland til å bli rettighetsbasert. Et rettighetsperspektiv – ofte satt opp som motsetning til et veldedighetsperspektiv – bygger på konvensjoner som definerer innbyggers rettigheter (og statens korresponderende plikter), og krever i praksis at man legger ekstra mye vekt på å nå de som har vanskeligst tilgang. Det krever ofte revurdering av hvordan tjenester utformes og ressurser fordeles, arbeid for ikke-diskriminering, medinnflytelse og ansvarliggjøring.

Sammenlignet med målretting av tjenester, vil universelle tjenester på sikt legge grunnlag for større oppslutning i hele befolkningen, da alle grupper kan dra nytte av de offentlige tjenestene. Kanskje øker man også den generelle aksepten for skattlegging – noe som kan redusere bistandsavhengighet og legge opp til bedre ansvarliggjøring av myndighetene på sikt. Universelle ordninger er kanskje også en forutsetning for utvikling av gode velferdsstater etter «nordisk modell», vel å merke på veldig lang sikt. Riktignok gir historien også mange eksempler på målrettede ytelser (for eksempel gjennom fagforeningsinitiativ) som senere ble universelle. Det er altså ingen lovmessighet i at tjenester må tilbys alle fra starten av, selv om man ønsker at de skal bli universelle på sikt, og av hensyn til fattige lands økonomi kan en form for seleksjon ofte være det eneste alternativet.

De fleste offentlige tjenester gir imidlertid ikke direkte effekt på ekstrem fattigdom i den betydning (definert ved forbruk) som vi har lagt til grunn. Bedre helse eller bedre utdanning fører for eksempel ikke nødvendigvis til høyere inntekt (selv om det er sannsynlig) og mest sannsynlig bare på ganske lang sikt. Tjenestene gir derfor ikke nødvendigvis direkte utslag i redusert andel ekstremt fattige, men er likevel investeringer i menneskelig kapital som det er god grunn til å anta vil ha indirekte effekt på utbredelsen av ekstrem fattigdom over lengre tid. Og selv når de ikke øker de fattiges kjøpekraft, kan tjenestene være helt avgjørende for fattiges livskvalitet og for de fleste andre dimensjoner av fattigdom (som er relevant straks vi går bort fra en snever kjøpekraftsbasert definisjon).

Selv om tjenester er universelle, kan de gjerne vektlegge bestemte aldersgrupper, og det er flere grunner til at tjenester som sikrer god barndom og oppvekst bør vektlegges i et fattigdomsperspektiv. En av grunnene er at en oppvekst i fattigdom vil kunne hemme et menneskes evne i hele dets levetid, slik at det vil ta enormt lang tid for å bli ferdige med konsekvensene av fattigdom om man ikke satser på barna. Samtidig må man unngå enhver oppfatning av at myndighetene eller bistandsorganisasjoner “belønner” å ha mange barn.

#### *Det enkle er ofte det beste: kontantstøtte*

I utviklingspolitikken har man over tid utviklet stadig mer sofistikerte metoder for å hjelpe fattige, og disse har gjerne blitt mer krevende over tid. På den ene siden har givere investert tungt i store og vanskelige politiske og administrative reformer av offentlig sektor som man har antatt vil gjøre statene bedre egnet til å hjelpe fattige (effektivitet, desentralisering, rettighetsbasering, resultatorientering, bedre målesystemer, eller annet). Slike prosesser innebærer et behov for et enormt apparat for å tegne opp de riktige strategiene, utforme tiltak, måle og finjustere underveis. Selv om behovet for slike reformer ofte er åpenbare, er resultatene av givernes innsats ofte usikker.<sup>87</sup>

På den andre siden det brukt mye ressurser på å påvirke de fattige til å bli flinkere til å spare, investere og innovere, eller på andre måter påvirke dem til å gjøre de riktige valgene for å håndtere sin egen fattigdom. Dette har gjerne vært kombinert med arbeid for å organisere dem på nye måter gjennom kooperativer, komitéer, sivilsamfunnsorganisasjoner eller spare-

og lånegrupper. Sivilsamfunnsorganisasjoner har ofte dette som sin hovedgeskjeft, men også mange programmer under FN og Verdensbanken jobber på lignende måter. Et eksempel er mikrofinans, som i prinsippet handler om å tilby fattige kapital, men som ofte innebærer mer. I stor grad er dette også sosiale prosjekter som krever mye oppfølging, der fattige organiseres i grupper som igjen brukes som plattform for ulike forsøk på å påvirke medlemmene.<sup>88</sup>

Slikt arbeid er svært ressurskrevende, og sosialantropologisk forskning og erfaring har i lang tid vist at slikt arbeid ofte ikke fungerer etter hensikten, og ofte har utilsiktede effekter. I nyere tid har forskning innenfor adferdsøkonomi økt kunnskapen om hvordan folk kan påvirkes, men det gjenstår mange spørsmål, blant annet om forskningsresultater fra en kontekst kan appliseres i andre kontekster. Det har også en del uheldige sider ved seg, blant annet kan vestlige aktørenes engasjement for å «oppdra» fattige ta form av ovenfra-og-ned formynderskap.

Samtidig har man de siste årene fått stadig mer kunnskap om hva slags tiltak som virker best gjennom et stort antall grundige evalueringer. Og paradoksalt nok viser mange av disse evalueringene at det kanskje enkleste og billigste tiltaket mot fattigdom man kan tenke seg, også er blant de tiltak som ser ut til å virke best: å gi fattige penger rett i hånda. Det gir selvsagt en helt umiddelbar økning i kjøpekraft. I tillegg viser det seg at når de fattige får litt ekstra inntekt, bruker de ofte ressursene til å gjøre det som givne mener er lurt, og som bistandsorganisasjonene ellers bruker enorme ressurser til å «oppdra» folk til å gjøre.

I Latin-Amerika har slike ordninger vært testet i stor skala over tid, og mange er godt evaluert gjennom svært grundige metoder (såkalte impact evaluations) som gir resultater med svært stor grad av sikkerhet. De fleste av disse evalueringene viser ikke bare målbar effekt på redusert fattigdom i form av økt kjøpekraft, men også på en rekke andre indikatorer, enten det er helse, skoledeltakelse og ferdigheter hos barn, redusert barnearbeid eller annet.<sup>89</sup> Det er usikkert i hvor stor grad erfaringene er overførbare til andre regioner enn Latin-Amerika, men mange lignende tiltak er gjennomført i mindre skala også i Asia og Afrika, og evalueringene er så langt lovende.

Ikke alle konkluderer entydig positivt på alle kriterier, og dette er så langt ikke noen universell mirakelkur mot fattigdom. Men fordi man har så mange gode evalueringer av ulike varianter av ordningene i ulike kontekster, kan disse brukes til å utforme enda mer effektive ordninger i framtiden. Det pågår for tiden en del svært interessante forsøk som nærmest har form av eksperimenter, som gjør det mulig å teste og eventuelt justere forskjellige modeller med tanke på mer allmenn utrulling. Organisasjonen *GiveDirectly* er en av pådriverne for dette, og tester ut kontantstøtte både i rike og fattige land.<sup>90</sup>

Et av de spørsmål som videre testing og evalueringer vil kunne gi svar på, er hvor nødvendig det er å stille krav og betingelser. Mange ordninger har stilt krav som mottaker må innfri for å få pengene, for eksempel om helsetjenester eller skolegang for barna. Slike krav er

rimelige, men administrativt krevende å forvalte og det er ikke sikkert de er nødvendige: Dersom det hovedsakelig er fattigdom som forklarer at folk ikke gjør de riktige valgene, vil penger i seg selv kunne være tilstrekkelig til at de velger riktig, og man kan oppnå nesten det samme til langt lavere kostnad. En rekke evalueringer tyder på at det ikke er nødvendig å stille absolutte krav til hvordan de skal bruke pengene, men at det hjelper med veiledning eller «dulting» (nudging) i riktig retning. På sitt enkleste skjer det ved at man forteller mottaker hva pengene skal brukes til, for eksempel til barnas skolegang. Erfaring viser at slik «dulting» i en del tilfeller gir mye bedre effekt enn kontantoverføring uten «dulting», og nesten like god effekt som formelle krav, men til mye lavere administrative kostnader.

Når det likevel ofte stilles krav i forbindelse med slike ordninger, har det blitt forklart med at slike krav er politisk og symbolsk viktige: Middelklassen er gjerne skeptiske til å gi penger «gratis» til fattige, og stoler ikke på at de fattige gjør riktige valg om man gir dem frihet. Å stille krav knyttet til sosiale støtteordninger kan derfor forstås som en måte å sikre politisk støtte på blant en skeptisk politisk og økonomisk elite, ikke som en måte å øke effekten på – det gjelder både i utviklingen av vestlige velferdsstater og i dagens utviklingsland.<sup>91</sup>

For de som er bekymret for at kontantoverføring kan føre til at man etablerer avhengighet og «varige trygdemottakere», er det interessant å se at noen evalueringer gir grunn til å tro at kontantstøtte faktisk hjelper fattige med å komme seg varig ut av fattigdom, ved at de får mulighet til å spare (og låne) for å investere i sin egen økonomi. De langsiktige effektene er naturlig nok ikke tilstrekkelig testet ennå, men i en av de eldste ordningene, *Progres* i Mexico, ser man en dramatisk forbedret økonomi blant mottakerne etter lang tid. Selv om det fortsatt er usikkerhet om de langsiktige effektene, bør det sees i lys av at de langsiktige effektene av veldig mange andre bistands- og fattigdomstiltak også er usikker. Et spørsmål som ikke er testet, gjelder makroøkonomiske effekter: Det er usikkerhet om ringvirkninger av storstilte kontantoverføringer på økonomien generelt, utover den fattiges egen husholdsøkonomi. En studie finner at kontantoverføringer har potensial til å skape vekst, men med mange usikkerhetsmomenter.<sup>92</sup>

Kontantstøtte dekker ikke alle behov og bør ikke gjennomføres uten at man også jobber mer helhetlig med andre spørsmål rundt offentlige tjenester og lignende. Men det har altså gitt svært lovende resultater, særlig om vi sammenligner med veldig mange andre fattigdomstiltak, som ofte er mer sofistikerte, dyrere, vanskeligere å gjennomføre, og har minst like usikker effekt.

Kontantstøtte kan også sees i lys av et større bilde både globalt og nasjonalt: Støtte knyttet til bestemte livsfaser (som barnetrygd eller alderstrygd) er allerede veletablert i mange land, også i en del utviklingsland, og mange andre utviklingsland har dette på dagsorden (med ILO som sentral premissgiver og faglig knutepunkt). Mange tar til orde for å ta dette et skritt videre gjennom borgerlønn («universal basic income»), altså kontantstøtte til alle. Dette står på dagsorden i mange vestlige land, og blir møtt med interesse som en mulig komponent i framtidens velferdsstater, særlig i lys av enkelte spådommer om at det kanskje ikke vil være

arbeid til alle i framtiden. Det er også på dagsorden i utviklingsland, blant annet i India. Kanskje ser vi konturene av noe som etterhvert vil vise seg å bli et viktigere element i framtidens sosiale sikkerhet i både fattige og rike land.

Nesten alle ordninger med kontantstøtte uavhengig av livsfase, har vært målrettet bare mot de fattigste eller i avgrensede regioner som del av prøveprosjekter (i tillegg til i humanitære situasjoner). Det kan kanskje forklares med at de land som har implementert slike ordninger hittil, har vært land med et relativt beskjedent antall ekstremt fattige. Om kontantstøtte skal være en hovedstrategi mot ekstrem fattigdom i land med stor andel ekstremt fattige, vil det være mer aktuelt å teste ut universelle ordninger simpelthen fordi det er så mange ekstremt fattige at det ikke vil lønne seg å målrette bare til disse. Det vil være mye enklere å implementere, og vil sannsynligvis over tid gjøre det enklere å sikre allmenn oppslutning og etterhvert betalingsvilje for ordningene over skatteseddelen. Man unngår også risiko for incentiver som kan redusere motivasjonen til å komme seg ut av fattigdom, om det kan føre til tap av ytelser.<sup>93</sup> Om de delfinansieres over skatteseddelen gjennom en form for progressiv beskatning, vil slike universelle ordninger også ha fordelingseffekt selv om de i prinsippet gir like mye til fattig som rik. fordi de rike betaler en større andel av kostnadene for det.

Et dilemma i fattige land er at støtteordninger som målrettes bare mot de fattigste vil være praktisk krevende og ha en del uheldige effekter, samtidig som universelle ordninger for alle er for dyrt. Et vanlig forsøk på å løse de problemene har vært ulike former for selv-seleksjon. Det innebærer at man innretter en ordning med begrenset beløp som det har en kostnad å motta. Slik vil bare de fattigste føle at gevinsten er bryet verdt for å ta tjenesten i bruk. Dette har ofte vært noe av logikken bak ordninger der man må gjøre noe arbeid for å få tilgang til penger («cash-for-work»). Slik selv-seleksjon reiser mange problemstillinger og er ikke nødvendigvis en god løsning, og erfaringene har mange steder vært så dårlige at man gjerne forsøker å unngå det. Men når man ikke har råd til å tilby universelle ordninger, kan det likevel være bedre enn å velge ut folk på bakgrunn av fattigdomskriterier, så lenge det ikke er mulig å kategorisere folk etter grad av fattigdom på en objektiv måte.

Universell borgerlønn diskuteres allerede i en del mellominntektsland. I India er det beregnet at et beløp på 150 dollar per person per år vil koste rundt 10 prosent av bruttonasjonalproduktet. Det høres kanskje mye ut, men i praksis betyr det ikke så høye tilleggskostnader fordi borgerlønn vil erstatte en god del av Indias allerede ganske utbredte sosiale støtteordninger (beregnet å utgjøre 14 prosent av BNP i dag).<sup>94</sup> I de fleste lav- og mellominntektsland vil universell borgerlønn likevel være helt urealistisk uten betydelig bistand utenfra.<sup>95</sup>

En mer realistisk mulighet er derfor kontantstøtteordninger som omfatter alle, men bare i bestemte livsfaser, som barnetrygd og alderstrygd. De kan eventuelt senere utvides til å gjelde større grupper av befolkningen, på sikt alle. Men selv dette vil være vanskelig å

finansiere i lavere mellominntektsland uten bistand på mellomlang sikt. ILO har gjort beregninger som viser at en del fattige land (som Tanzania) likevel har mulighet til å realisere relativt små beløp i støtte til begrensede grupper (eldre, funksjonshemmede, og inntil to barn per familie) ved hjelp av noe egne offentlige midler i kombinasjon med bistandsstøtte.<sup>96</sup> Dette er ikke urealistisk, gitt hva landene allerede mottar i bistand.

### **Redusert befolkningsvekst**

Ettersom den ekstreme fattigdommen i framtiden vil være konsentrert i Afrika sør for Sahara, der framskrivinger tyder på enorm befolkningsvekst, er det grunn til å hente fram redusert befolkningsvekst som en viktig vei til redusert fattigdom. I det fleste scenarier synes dette å være helt nødvendig, og i alle scenarier vil det bidra dramatisk til raskere avskaffelse av ekstrem fattigdom. Når Verdensbankens «resept» på avskaffelse av ekstrem fattigdom ikke nevner dette, er det trolig fordi det ikke vil ha en vesentlig betydning innenfor tidsrammen fram mot 2030. De mest alvorlige implikasjonene av befolkningsveksten har en mye lenger tidshorison. Muligens reflekterer det også at dette feltet er blitt så vanskelig og kontroversielt at mange viktige aktører ikke engasjerer seg noe særlig i det.

Første del av dette innsatsområdet er ikke spesielt vanskelig. Vi vet nemlig mye om familieplanlegging, og en innsats for å tilby hjelp til familieplanlegging til de som ennå ikke har tilgang til dette, vil være en effektiv innsats mot ekstrem fattigdom. Slike tiltak virker fram til det punkt hvor man har bidratt til at kvinner får det antallet barn de ønsker. Om man i tillegg skal ta sikte på å endre kvinners preferanser, altså påvirke hvor mange barn kvinner ønsker seg, er dette både mer krevende og mer usikkert – og man beveger seg ut i et mye mer kontroversielt terreng på veien mot befolkningskontroll.

Befolkningskontroll har vært et helt sentralt element i utviklingspolitikken helt siden 1960-tallet, men har i senere tid ikke vært særlig dominerende. Det jobbes mye med familieplanlegging, men det begrunnes i kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter og ikke som en strategi for redusert fattigdom. En forklaring på dette er at man har «tillit» til den demografiske overgangen og automatisk antar at fødselstallene vil gå ned med økonomisk vekst og utvikling. «Utvikling er den beste prevensjon» er ofte hørt, og det er langt på vei riktig.<sup>97</sup>

I tillegg har befolkningskontroll som en del av utviklingsstrategier blitt et svært kontroversielt felt, av flere gode grunner. Prevensjonsprogrammer med befolkningskontroll som hovedmål har fått svært dårlig rykte, som er fortjent om vi ser på historien, med tvangssterilisering blant de mest ekstreme utslag. Men også i mer moderate former blir strategier for å påvirke fødselstall med befolkningskontroll (og ikke kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter) som formål, ansett som kontroversielt. Det blir vurdert som lite respektfullt overfor de fattige å ville overprøve deres valg om hvor mange barn de vil ha, og det er problematisk ut fra et rettighetsperspektiv å tilby familieplanlegging med utgangspunkt i samfunnsmessige behov framfor kvinners seksuelle og reproduktive

rettigheter. Kontroversene gjelder altså hovedsakelig tilnærmingen og rasjonalet bak, nesten uavhengig av hvilken form strategier og tiltak måtte ta. Dette feltet er i tillegg spekket med kontroverser rundt prevensjon og abort, men den debatten går langs andre konfliktlinjer og involverer andre interessegrupper.

Befolkningsøkning og befolkningskontroll har også fått omdiskutert status i klima- og miljøspørsmål, ettersom noen miljøer påpeker at global befolkningsøkning er et viktig miljøproblem, mens andre mener det er urimelig å legge skyld og ansvar for miljøproblemer på de fattigste. Her er det viktig å skille mellom de fattige som lever nær eksistensminimum, og andre fattige. Framtidig befolkningsøkning er forventet å skje blant de aller fattigste. Befolkningsvekst blant disse kan føre til alvorlige *lokale* miljøproblemer, men deres forbruk er så lite at det bare utgjør marginal belastning på klodens samlede ressurser sammenlignet med den forventede forbruksøkningen hos oss andre. At middelklassen er forventet å øke kraftig globalt sett, er en åpenbar miljøutfordring, men det handler mer om forbruksvekst hos de som i dag er mer moderat fattige – og hvor gjennomsnittlige barnetall allerede er ganske lave – enn befolkningsvekst hos de fattigste.

Familieplanlegging er derfor et kontroversielt felt når det blir sett på som et sentralt bidrag til redusert fattigdom gjennom redusert befolkningsvekst. I dag er det derfor foretrukket å håndtere dette under arbeid for kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter. Denne rettighetstilnærmingen representerer en helt annen tenkemåte og rasjonalitet: Målet er å hjelpe kvinner til å få så mange barn de ønsker, men uten særlig sterke ambisjoner om å endre deres preferanser for antall barn.

I praksis vil en slik tilnærming også gi god effekt i form av redusert befolkningsvekst, selv om dette ikke er målet. Å hjelpe kvinner til å få så mange barn de ønsker er tross alt en effektiv måte å redusere befolkningen på. Å endre deres preferanser er et mye mer krevende og mer usikkert terreng. En mulig uheldig effekt er likevel at politiske og strategiske diskusjoner rundt familieplanlegging gjerne blir avgrenset til forum som jobber med helse, menneskerettighets- og likestillingsspørsmål, gjerne innenfor helsesektoren og hos sivilsamfunnsaktører. Det innebærer at et smalere segment av fagfolk og politiske aktører har interesse, kompetanse og eierskap til feltet enn hva som var tilfellet da familieplanlegging ble plassert under «befolkningskontroll». Det kan igjen føre til at mindre ressurser allokteres til formålet. I tillegg kan det tenkes at enkelte strategier og tiltak som kunne ha bidratt til lavere befolkningsvekst uten å true kvinners rettigheter eller respekten for fattigfolks egne valg, ikke blir gjennomført fordi redusert befolkningsvekst ikke er en dominerende målsetning. Samtidig må det sies at det slett ikke er sikkert at det finnes effektive (og legitime) strategier for å endre kvinners preferanser som i dag ikke tas i bruk, simpelthen fordi det er usikkert i hvilken grad det er mulig å påvirke kvinners ønsker om noe så viktig og så personlig som antallet barn. Vi har lang erfaring med at informasjons- og holdningskampanjer ikke gir det resultat man i utgangspunktet ønsket.



Her ligger også et dilemma mellom fattigdomsstrategier på mikro- og makronivå: For den enkelte fattige vil mange barn ofte være det mest rasjonelle valget med tanke på å komme ut av fattigdom fordi det gir mer arbeidskraft, flere inntekskilder (ofte mer tilgang til landbruksareal) og dermed økt økonomisk sikkerhet. Konsekvensen av at de fleste fattige gjør det valget som er best for deres egen vei ut fattigdom, er likevel at det kan ta mange flere ekstra år, kanskje tiår, før ekstrem fattigdom er avskaffet.

Samtidig finnes det minst ett godt indirekte bidrag til redusert befolkningsvekst som ikke krever at man engasjerer seg i familieplanlegging: Forskningen er entydig på at det er klar sammenheng mellom jenters utdanning og hvor mange barn de får, noe som gjør at grunnutdanning for alle jenter er en sikker vei til redusert befolkningsøkning.

### **Finansiering av avskaffelse av fattigdom**

Bærekraftsmålene har definert avskaffelsen av ekstrem fattigdom som et globalt ansvar, en slags dugnad der alle må bidra. Det gjør det aktuelt å stille spørsmål om hvordan arbeidet mot ekstrem fattigdom finansieres. Her ser vi på hvordan henholdsvis vekst, intern fordeling og ekstern bistand kan bidra til finansieringen. En grunn til at vi synes det er nødvendig å se på dette, er at en del aktører i utviklingspolitisk debatt ser ut til å ha lagt til grunn at kampen mot fattigdom først og fremst skal skje gjennom å ta grep internt i utviklingslandene. Det høres både fra høyre- og venstresiden, ved å ligge implisitt i påstander om at det ikke er vits i å gi bistand for eksempel fordi statslederne forsyner seg av bistand man gir til offentlig sektor, eller krav om økt skattlegging av de rike.<sup>98</sup>

#### *Økonomisk vekst*

Selv om vekst i seg selv ikke er tilstrekkelig som strategi for å avskaffe ekstrem fattigdom, er det ingen tvil om at det er en nødvendig forutsetning. Avskaffelse av ekstrem fattigdom vil aldri kunne skje på en bærekraftig måte uten kraftig og vedvarende vekst i mange land.

31 lavinntektsland har et bruttonasjonalprodukt på 1025 dollar per person eller lavere, eller mindre enn tre dollar per person per dag.<sup>99</sup> Siden det ikke finnes noen kjent samfunnsforden som fordeler ressurser likt, er det ingen mulighet i disse landene til å avskaffe ekstrem fattigdom gjennom omfordeling når de også skal finansiere offentlig sektor gjennom skatt. Hele ti av de tolv fokuslandene for norsk utviklingspolitikk er i denne kategorien.

Ytterligere 52 land hører til i kategorien «lavere mellominntektsland». Denne gruppen land har til sammen det største antallet ekstremt fattige, og ligger på mellom 1025 og 4035 dollar per innbygger årlig. De har altså inntil 11 dollar per person pr dag. Blant de rikere landene i denne kategorien kan det kanskje være mulig å avskaffe ekstrem fattigdom og finansiere en offentlig sektor gjennom omfordeling, selv uten ytterligere vekst. Det vil imidlertid være enormt mye enklere med moderat årlig vekst.

Disse to kategoriene av land utgjør til sammen nesten halvparten av alle verdens land og praktisk talt alle de land som er prioritert i norsk utviklingspolitikk. I de fleste av disse landene er det altså helt urealistisk at ekstrem fattigdom kan avskaffes uten kraftig og vedvarende vekst. Det finnes simpelthen ingen annen varig, bærekraftig vei til reduksjon av ekstrem fattigdom.

Det er all grunn til å minne om at det er stor forskjell på ulike typer vekst med tanke på hvor effektiv den er mot fattigdom, og at det selvsagt er viktig å legge til rette for inkluderende vekst. Men det er også grunn til å minne om at behovet for vekst er så desperat at det er grunn til å være for kresen på hvilken form veksten bør ta, ettersom forsøk på å «styre» vekst i ønsket retning kan innebære lavere vekst. Det gjelder særlig i lavinntektsland, som av flere grunner har svakere forutsetninger for vekst. Om man insisterer for mye på en bestemt form for vekst – enten det er «inkluderende», «grønn» eller tilpasset andre politiske idealer – kan det beste bli det godes fiende. Prisen for høye idealer kan, dersom det bremses vekst, være at flere lever i ekstrem fattigdom over lengre tid. I en del mellominntektsland kan det antas at handlingsrommet for å påvirke hvilken form veksten vil ta, vil være større, og at man i større grad kan tillate seg å takke nei til vekststrategier som ikke er i tråd med idealene.

Det er avgjørende at man allerede i en tidlig fase bør legge strategier for inkluderende vekst, noe som antakelig er avgjørende for å lykkes med dette over tid. En grunn til dette er at økonomisk ulikhet i tidlige faser av vekst fører til sementering av makt, særlig i lite demokratiske land, noe som igjen kan bremse økonomisk vekst i framtiden. Og man bør selvsagt ikke legge opp til vekststrategier som truer økonomien til fattige. Det kan skje om strategiene innebærer å ødelegge naturressurser eller legge beslag på land som fattige er avhengige av.

#### *Finansiering gjennom nasjonal fordeling*

De fleste utviklingsland preges av en urimelig skjevfordeling av ressurser. Bedre fordeling av ressursene er derfor en relevant strategi for å avskaffe ekstrem fattigdom. Bekymringen for de siste års økende ulikhet ser riktignok ut til å være overdrevet om vi tar utgangspunkt i ekstrem fattigdom (men kan være politisk relevant av andre grunner). Når Verdensbanken framskriver ulikhetsutviklingen mellom 2002 og 2010 i forskjellige land, og lar veksten være konstant, fører det til en tiendedels prosentpoeng endring i andelen fattige (fra 8,5 til 8,6 prosent) fram mot 2030.<sup>100</sup> Dagens *trend* mot økende ulikhet er altså ikke en vesentlig faktor i spørsmålet om reduksjon av ekstrem fattigdom – selv eksisterende ulikhet er relevant.

Historisk er det kun i noen få land, som Mexico og Brasil, at bedre fordeling har utgjort viktige bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. I nesten alle andre land hvor ekstrem fattigdom er avskaffet, forklares det først og fremst av økonomisk vekst.<sup>101</sup> Men, som Verdensbank-økonomen Kaushik Basu sier, «at fordeling har betydd lite hittil, betyr ikke at denne tilnærmingen er ineffektiv, bare at vellykkede eksempler er sjeldne».<sup>102</sup> Som vist

tidligere er Verdensbanken helt klare på at målet om å avskaffe fattigdom innen 2030 krever radikale grep («transformational policies») utover hva som har vært vanlig til nå. Det er derfor grunn til å se mer på hva slags potensial som finnes i bedre fordeling.

Chris Hoy og Andy Sumner har sett nærmere på hva utviklingsland kan gjøre for å redusere fattigdom ved hjelp av bedre skattlegging og omlegging av statens utgifter. Når det gjelder statlige utgifter har de avgrenset spørsmålet til petroleumssubsidier og det de omtaler som «overflødig militærforbruk» (målt ved å sammenligne et lands militærutgifter med nabolandenes).<sup>103</sup>

Hoy og Sumner finner at ved å øke skattleggingen av den delen av befolkningen som ikke er fattige, og omfordele til de fattigste, vil man kunne redusere fattigdommen i en del land med relativt god økonomi og lav andel ekstremt fattige.<sup>104</sup> Kina kan utrydde all ekstrem fattigdom (definert ut fra grensen på 1,90 dollar dagen) gjennom en økt marginalsatt på 1,25 prosentpoeng for alle som tjener mer enn ti dollar dagen, om disse ekstra skatteinntektene ble gitt direkte til de fattigste. I Brasil er den nødvendige proSENTSatsen en halv prosent, og i Sør-Afrika halvannen. Indonesia kunne ha oppnådd det samme ved en ekstra marginalsatt på omtrent seks prosent. Siden denne type land er vertskap for en rimelig stor del av verdens fattige (selv om de ikke utgjør er så stor andel i hvert land), vil innhogget i verdens fattigdom ved slik omfordeling være betydelig.

For de fleste mellominntektsland og lavinntektsland med mange ekstremt fattige, er dette urealistisk. I India ville det krevd 23 prosent marginalsatt på alle dagsinntekter over 10 dollar, i Nigeria 364 prosent, Malawi 490 prosent, og i den demokratiske republikken Kongo 4080 prosent. Skulle man ha avgrenset skattleggingen til de som har mer enn 15 dollar dagen, ville skattesatsen omtrent måtte dobles i disse samme landene. Derfor er det bare en del av verdens ekstreme fattigdom som kan avskaffes gjennom omfordeling over skatte-seddelen. Hoy og Sumner beregner at det kreves 50 prosent marginalsatt på inntekter over 15 dollar i en rekke land – sannsynligvis hinsides hva som er politisk mulig å få gjennomslag for – å avskaffe *halvparten* av verdens ekstreme fattigdom gjennom nasjonal omfordeling.<sup>105</sup> En mer utfyllende oversikt over hvilke land hvor det er mye å hente i form av bedre fordeling, kan finnes i den såkalte “ginerindeksen” utviklet av Kalle Moene og Jo Thori Lind, som bruker lignende data og metoder.<sup>106</sup>

Hoy og Sumner beregner også effektene av å omfordele pengene som i dag går til subsidiering av drivstoff. Dette praktiseres i mange land, og har oftest bakgrunn i historiske ordninger som det har vist seg politisk vanskelig å avskaffe. Om disse ble avskaffet og pengene istedet ble omfordelt, ville det enkelt ha utryddet ekstrem fattigdom i en del mellominntektsland. Med det Indonesia bruker på fossile subsidier kunne landet utryddet all fattigdom, etter en fattigdomsgrense på fem dollar dagen, med god margin. Også i fattige Nigeria – det land i Afrika med flest ekstremt fattige – ville omfordeling av fossile subsidier vært tilstrekkelig til å avskaffe ekstrem fattigdom. Til og med i en del lavinntektsland ville omfordeling av fossile subsidier kunne ha stor betydning: Tanzania og Etiopia kunne redusert

ekstrem fattigdom i sine land med henholdsvis 55 og 45 prosent. Omfordeling av «overflødig militærbruk» ville hatt en lignende, men i de fleste tilfeller mindre effekt.

Alle disse regnestykkene er i stor grad en lek med tall, med svakt datagrunnlag og en rekke forutsetninger og forbehold. De legger dessuten til grunn en “perfekt” omfordeling ved at hver enkelt fattig blir tildelt akkurat såvidt nok penger til å komme over fattigdomsgrensen, noe som selvsagt er umulig i praksis. Like fullt er det en illustrasjon om hvor mye som kan oppnås ved omfordeling av nasjonale ressurser for å avskaffe ekstrem fattigdom. Det er også en nyttig påminnelse om at det er viktig å skille tydelig mellom ulike utviklingsland; mens omfordeling kan være en viktig strategi i noen land, er det meningsløst å legge dette til grunn som hovedstrategi for avskaffelse av fattigdom i de fattigste landene – inkludert nesten alle fokusland for norsk utviklingspolitikk.

I en diskusjon om norsk utviklingspolitikk må man også legge til grunn hva som ligger innenfor Norges handlingsrom. Her er en viktig forskjell på vekst og nasjonal fordeling: Vi vet mye om hvordan man skaper vekst, og vi vet med stor sikkerhet at vi kan bidra til vekst i fattige land om vi bestemmer oss for det.<sup>107</sup> Vi vet derimot mindre om hvordan intern nasjonal fordeling kan påvirkes fra utlandet og lite tyder på at Norge, gjennom bistand eller annet engasjement, kan påvirke så politisk sensitive spørsmål som fordelingspolitikk. Men om den politiske viljen er tilstede i et annet land, kan det tenkes at Norge kan bidra med faglig bistand på enkelte avgrensede områder.

En viktig side ved fordelingsspørsmålet handler om skatte- og kapitalflukt i bred forstand («illicit financial flows»). Dette utgjør enorme beløp: Minst 50 milliarder dollar «forsvinner» hvert år fra Afrika, mer enn kontinentet får i bistand.<sup>108</sup> Sammenligningen med bistand gir imidlertid liten mening, ettersom over halvparten av beløpet stammer fra bare tre land (Nigeria, Egypt og Sør-Afrika), som får relativt lite bistand. De største bistandsmottakerne i Afrika har vesentlig lavere skatte- og kapitalflukt, men den er ikke ubetydelig. Om man måler i andel av nasjonaløkonomien, er kapitalstrømmene som utgjøres av skatte- og kapitalflukt beregnet til mellom én (Kenya) og 25 (Kongo) prosent. Beløpene er altså nok til at det vil kunne gjøre stor nytte om denne «flukten» hadde blitt stanset og omfordelt, iallfall i en del land. I Nigeria, hvor det bor svært mange ekstremt fattige, er den estimerte kapitalflukten på 12 prosent av brutto nasjonal produkt. I Malawi er tallet beregnet til ti prosent.

### *Bistand og avskaffelse av ekstrem fattigdom*

Bistand har gjort mye nyttig for fattige, men forklarer en relativt liten del av den globale suksessen knyttet til ekstrem fattigdom de siste årene. Størstedelen av fattigdomsreduksjonen har skjedd i land som ikke mottar særlig mye bistand, særlig Kina. Store deler av bistanden har også gått til land med relativt få ekstremt fattige.<sup>109</sup> Selv den bistanden som har nådd fram til de landene med mange ekstremt fattige har ikke nødvendigvis vært innrettet mot fattigdomsreduksjon, om man ser strengt på hvordan dette er definert.

Innsats for menneskerettigheter, demokrati, godt styresett, anti-korrupsjon, miljø og andre gode formål har ikke nødvendigvis effekt på ekstrem fattigdom.

For å vurdere muligheten for å finansiere avskaffelsen av ekstrem fattigdom gjennom bistand, må vi derfor ikke bare se på hva bistand har levert til nå, men hva den kan levere om den ble innrettet i hovedsak mot dette formålet.

For å illustrere bistandens potensielle rolle, kan vi leke med det hypotetiske scenariet at vi gir alle ekstremt fattige nok penger rett i hånda til at de kommer seg «over linjen». Forskere ved *Brookings Institution* har regnet ut at om vi ga alle de ekstremt fattige i verden akkurat nok penger til å nå opp til 1,9 dollar dagen, ville det kostet omtrent halvparten av verdens offentlige bistandsbudsjetter.<sup>110</sup> I et tilsvarende regnestykke har Angus Deaton beregnet at om hver innbygger i USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Japan skulle ha gitt 15 cent per dag, ville det ha vært det nok til å hjelpe alle over fattigdomsgrensen.<sup>111</sup>

Disse regnestykkene har ingen praktisk relevans fordi det forutsetter perfekt fordeling, altså slik at hver fattig får akkurat det beløp som trengs for at hun/han skal komme over fattigdomsgrensen, noe som selvsagt er umulig.<sup>112</sup>

I stedet kan vi se på muligheten til å overføre samme beløp til alle fattige, stort nok til at vi kan anta at det er nok penger til at de fleste kommer over fattigdomslinjen. For enkelthets skyld kan vi ta utgangspunkt i 1 dollar per dag, og anta at det er tilstrekkelig til at ekstremt fattige kommer over den internasjonale fattigdomslinja på 1,9 kjøpekraftsjusterte dollar dagen. En amerikansk dollar utgjør jo oftest mer enn en kjøpekraftsjustert dollar, og de fleste har litt kjøpekraft allerede; en beregning viser at gjennomsnittlig forbruk blant ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara er 1,16 dollar.<sup>113</sup> Mange kontantstøtteordninger har faktisk lavere beløp enn dette, og antas å være tilstrekkelige.

Om dagens 767 millioner ekstremt fattige (2013-tall) skulle fått én dollar hver dag, ville det kostet 280 milliarder dollar i året. Det er omtrent det dobbelte av den samlede bistand fra alle giverland i OECD DAC. Med en 50/50 deling mellom givere og nasjonale myndigheter, noe som ikke er urimelig og mange steder realistisk, har vi i teorien råd til å gi en dollar per person til alle ekstremt fattige. Selv om dette faktisk er mulig å gjøre i enkelt land, er også dette bare et tankeeksperiment, og selve regnestykket er både upresist og urealistisk, men det viser bistandens størrelsesorden.<sup>114</sup> Konsentrerer vi oss kun om Afrika sør for Sahara, begrunnet med at de fleste land i andre regioner har ressurser nok til selv å kunne avskaffe ekstrem fattigdom uten bistand, snakker vi om 389 millioner mennesker. Da vil kostnaden bli 141 milliarder dollar, som er omtrent like mye som den samlede bistand fra OECD-landene (131 milliarder i 2015).

Med andre ord er bistanden av stort nok omfang til å spille en hovedrolle i finansieringen av siste fase i kampen mot ekstrem fattigdom. Det forutsetter at den rendyrkes til det formålet, i motsetning til dagens praksis, der store deler av vestlig bistand ikke går til de landene med flest ekstremt fattige, og i stor grad til andre formål enn å redusere fattigdom. Om alle

giverland hadde innfridd forpliktelsene om å gi 0,7 prosent av bruttonasjonalproduktet i bistand, ville bistanden alene utgjort mye mer enn hva som trengs.

For å illustrere potensialet i *norsk* bistand til arbeidet mot ekstrem fattigdom, kan vi se for oss at Norge brukte hele bistandsbudsjettet etter samme prinsipp. Vi kunne ha gitt omtrent 10 millioner mennesker én dollar per dag, eller omtrent like mange som det er ekstremt fattige i et av Norges viktigste samarbeidsland, Malawi. Gitt det politiske og institusjonelle utgangspunktet Malawi har, kunne en slik satsing vært gjennomførbar i praksis.<sup>115</sup> Det ville ikke ha vært i nærheten av idealer om «hjelp til selvhjelp», iallfall ikke på kort sikt, men norske skattebetalerne ville kanskje ha vært fornøyd med å vite at hver nordmann i gjennomsnitt bidro til å holde to personer ute av ekstrem fattigdom.

## NORSKE BIDRAG TIL AVSKAFFELSE AV EKSTREM FATTIGDOM

**På tross av at «fattigdomsbekjempelse» og «fattigdomsorientering» har vært overordnede føringer i flere tiår, framstår ikke norsk utviklingspolitikk spesielt godt innrettet for å gi effektive bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. Hvis Norge virkelig ønsker å bidra til Bærekraftsmål nummer én, kreves en omlegging av utviklingspolitikken.**

De foregående kapitlene har vist at neste fase i arbeidet for avskaffelse av ekstrem fattigdom vil være vesensforskjellig fra tiårene vi har lagt bak oss, og kreve nye strategier og tiltak. Reduksjonen av ekstrem fattigdom de siste tiårene skyldes først og fremst at mange hundre millioner mennesker fikk seg jobb som følge av økonomisk vekst i en del folkerike land i tiden etter rundt 1990. Verdens gjenværende ekstremt fattige kan ikke i samme skala forvente å komme seg ut av fattigdom som følge av jobbskapende økonomisk vekst. Selv om den strategien ikke er mindre effektiv enn tidligere, kreves det mer enn dette.

De fleste gjenværende ekstremt fattige vil dessuten bo i land der internasjonal bistand tradisjonelt sett spiller en relativt stor rolle. Bistand har ikke vært en dominerende del av forklaringen på suksessen mot ekstrem fattigdom så langt. Det skyldes ikke at bistand ikke kan være et nyttig og effektivt verktøy, men at vestlig bistand samlet sett ikke i særlig grad var innrettet mot avskaffelse av ekstrem fattigdom. Store bistandsvolum ble allokert til land med få ekstremt fattige. Mye bistand tok sikte på mål som menneskerettigheter, demokrati og styresett, stabilitet og sikkerhet, kampen mot terror og en rekke andre utviklings- og utenrikspolitiske interesser. Det er åpenbart nyttig for fattige når det virker, men bidrar ikke nødvendigvis til avskaffelse av ekstrem fattigdom. En relativt liten del av bistanden i denne perioden har vært innrettet mot noe av det som virker best mot ekstrem fattigdom, deriblant jobbskaping og landbruksutvikling.

På den bakgrunn er det aktuelt å vurdere hvorvidt norsk utviklingspolitikk bør endres for å gi mer direkte og effektive bidrag til å avskaffe ekstrem fattigdom enn hva den har vært i det siste. I det følgende peker vi på noen mulige veivalg for norsk utviklingspolitikk med tanke på mest mulig effektive bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom innen 2030.

### **Hva gjør Norge mot ekstrem fattigdom i dag?**

Vi har ikke gjort en systematisk gjennomgang i forbindelse med denne rapporten, men ut fra et overfladisk blikk på den norske utviklingspolitiske «porteføljen» er det vanskelig å se hvordan Norge har tenkt å bidra direkte til bærekraftsmålet om avskaffelse av ekstrem fattigdom innen 2030. Vi ser vel å merke på utforming, ikke den sannsynlige effekten: Mange utviklingspolitiske innsatser vil nok kunne ha effekt på utbredelsen av ekstrem fattigdom selv om den ikke er utformet i den hensikt.

At norsk utviklingspolitikk generelt er *fattigdomsorientert*, er det ingen tvil om – iallfall om vi ser bort fra de siste årenes vridning mot sikkerhetspolitiske og migrasjonspolitiske dimensjoner samt humanitær bistand som kan vanskelig forstås fra et fattigdoms-

perspektiv.<sup>116</sup> Norge har en lang tradisjon for å insistere på fattigdomsorientering eller rettighetsengasjement, de siste årene også uttrykt under ambisjonen «leave no one behind». De typiske norskstøttede bistandstiltakene er målrettet mot fattige deler av befolkningen eller utformet for å ta spesielt hensyn til disse. For eksempel er helselikhet (*equity*) et viktig mål i helsesatsingen, noe som krever spesiell oppmerksomhet om de fattigste, mens utdanningssatsingen tar sikte på å nå de mest marginaliserte. Norges engasjement i de multilaterale organisasjonene handler ofte også om slike hensyn. I den grad de lar seg påvirke, vil det innebære en dreining i retning av de mest fattige. Norge er også generelt engasjert i at offentlige tjenester i utviklingsland skal bli rettighetsbasert. Siden de fattigste oftest har dårlig tilgang til offentlige tjenester i utgangspunktet, kan det i praksis føre til vesentlig økning i deres tilgang til tjenester og bedre tilrettelegging for deres behov. Den relativt sterke rollen som ideelle organisasjoner har i norsk bistand, peker også i samme retning: De fleste av disse jobber spesielt med de fattigste og mest marginaliserte.<sup>117</sup>

Vi kan altså trygt slå fast at norsk utviklingspolitikk bidrar til å hjelpe de fattige og mest sårbare, hvorav mange kan kategoriseres som ekstremt fattige.

Men om vi tillater oss en strengere tolkning av norsk fattigdomspolitik, ser bildet litt annerledes ut. Ut fra den forståelse av fattigdom som Norge har akseptert gjennom Bærekraftsmålene – der fattigdom måles i lavt materielt forbruk (kjøpekraft) – bør arbeidet for å avskaffe fattigdom innebære å øke forbruket for de ekstremt fattige. Om vi legger dette til grunn, er det langt mellom norske innsatser som er direkte fattigdomsreducerende.

Ingen av de store norske satsingene virker utformet med tanke på dette målet.

Helsetjenester kan åpenbart føre til bedre kjøpekraft på mange måter (bedre arbeidsevne, lavere private helseutgifter), men de største norske satsingene, som for eksempel innenfor mødre- og barnedødelighet og seksuelle og reproduktive rettigheter, slår ikke naturlig ut i økt forbruk på kort og mellomlang sikt. Utdanning gir bare direkte bidrag til økt kjøpekraft dersom det fører til at fattige har bedre inntekt etter endt skolegang enn de ville gjort uten. I ekstremt pressede arbeidsmarkeder er det tvilsomt at de vanskeligst stilte jentene – hovedmålgruppen for norsk satsing på utdanning – vil få jobb etter utdanningen. De vil imidlertid trolig ha lært noe som gjør at de får litt bedre utbytte av jordbruk og husdyr, og mange vil også utsette første fødsel og få færre barn totalt, noe som reduserer fattigdom på sikt. De norske satsingene er selvsagt svært gode formål og vil uten tvil gjøre livet bedre for fattige når de lykkes, men ikke nødvendigvis i form av høyere forbruk, bortsett fra på svært lang sikt. Det samme gjelder selvsagt for klimaarbeidet: I den grad det er relevant for avskaffelse ekstrem fattigdom, er det på svært lang sikt.

Norsk støtte til næringsutvikling kan potensielt gi gode bidrag mot ekstrem fattigdom. Men størstedelen av investeringene gjennom Norges viktigste bidrag til næringsutvikling, Norfund, har vært i fornybar energi, som ikke er spesielt egnet til jobbskaping blant fattige (utover eventuelt i konstruksjonsfasen) sammenlignet med andre sektorer. Norfund har riktignok investert i finanssektoren (mikrofinans og ordinære banktjenester med vekt på



fattige kunder), landbruk og landbruksrelatert industri. Det er etter alt å dømme effektive bidrag mot ekstrem fattigdom, men det utgjør en relativt liten del av Norfunds portefølje.

Landbruksutvikling, som også er potensielt svært effektiv for å redusere ekstrem fattigdom, er også lavt prioritert senere år og utgjør bare få prosent av den samlede bistanden.<sup>118</sup>

Norge gir riktignok vesentlige bidrag til Verdensbanken, som er en dominerende aktør i arbeidet for å fremme inkluderende vekst og avskaffelse av fattigdom gjennom rollen som normgiver og kunnskapsleverandør, samt direkte bidrag til næringsvirksomhet og oppbygging av offentlig sektor i fattige land. De største norske bidragene til dette arbeidet har vært den generelle støtten vi gir som en del av vårt internasjonale ansvar. De mer spesifikke, øremerkede norske bevilgningene og det direkte norske samarbeidet med Verdensbanken har imidlertid vært innrettet mot andre formål, ikke minst helse. Noe lignende kan sies om støtte til andre multilaterale organisasjoner som jobber for inkluderende vekst og redusert ekstrem fattigdom: Vi bidrar med store volum i form av generelle bidrag («kjernestøtte»), men ekstrem fattigdom er ikke et viktig satsingsområde i de fleste mer spesifikke norske satsingsområdene overfor multilaterale organisasjoner. Norge har riktignok engasjert seg for å dytte mange av dem enda noen hakk i retning av de fattigste ved å insistere på rettighetsorientering og satsing på marginale befolkningsgrupper. Det er i høy grad nyttig for ekstremt fattige, men ikke nødvendigvis for deres kjøpekraft.

Når det gjelder arbeidet til ideelle organisasjoner kan vi anta at relativt store deler av dette har nokså direkte effekt, gjennom innsatser som mikrofinansiering, matsikkerhet, inntektsgivende og yrkesforberedende virksomhet, humanitær bistand som påvirker kjøpekraft og forbruk, og annet. Men i en streng lesning av de politiske føringene er dette nærmest for en bieffekt å regne: De målene som løftes fram i statsbudsjettets viktigste post for støtte til disse organisasjonene er i hovedsak relatert til sivilsamfunnsutvikling, demokrati og menneskerettigheter. Selv om «å redusere fattigdom» også nevnes, kommer det i skyggen av alle de delmål som bevilgningene skal brukes til, både i statsbudsjettet og hos tilskuddsforvalter Norad.<sup>119</sup>

Vi kan altså konkludere med at norsk bistand i dag ikke er særlig presist utformet med tanke på reduksjon av ekstrem fattigdom. Norsk bistand tar opplagt sikte på å hjelpe de fattige, men i mindre grad å hjelpe de mest fattige «over fattigdomsgrensen»: Det er i beste fall en indirekte effekt over tid. Innsatsen synes riktignok godt innrettet mot en bred forståelse av fattigdom, slik det er utviklet av Amartya Sen og reflektert i *Human Development Index*. Med en så bred definisjon er det lett å definere nesten ethvert tiltak for å hjelpe fattige som et fattigdomstiltak, og med praktisk talt alle målgrupper for norsk bistand som fattige, ettersom det gjelder omtrent halve verdens befolkning. Men det bidrar ikke nødvendigvis til redusert utbredelse av ekstrem fattigdom som definert i bærekraftsmål nummer én.

Dette er ikke ment som kritikk eller et forslag til endring, og må ikke forstås som en påstand om at norsk bistand ikke reduserer ekstrem fattigdom – det vet vi lite om, og såvidt vi vet

har det ikke vært evaluert. Det er like fullt en påminnelse om at bærekraftsmålet om å avskaffe ekstrem fattigdom ikke står så sterkt i norsk utviklingspolitikk som man kanskje skulle tro ut fra hvor ofte man hører ordet «fattigdomsbekjempelse».

Det er også en påminnelse om et grunnleggende problem nevnt tidligere: Norsk utviklingspolitikk styres etter en mengde ulike mål, som ofte er abstrakte, utflytende og overlappende, og uten avklaring av målkonflikter. Denne utfordringen har bare blitt verre med årene, ikke minst ved at Norge har sluttet seg til Bærekraftsmålene; en uprioritert liste over gode formål som kommer i tillegg til alle de mål allerede formulert for norsk utviklingspolitikk. Som verktøy for politisk mobilisering fungerer det nok bra, men de ubrukelige som styringsparametre: Listen over gode formål er så bred at det i praksis er umulig å bruke dem til å prioritere.

Dette kan ha bidratt til at de som skal implementere politikken ikke reflekterer grundig nok over om virksomheten er i tråd med vedtatte mål, og det kan altså synes som om man ikke har stilt seg spørsmål om hvordan norsk utviklingspolitikk konkret skal bidra til avskaffelse av ekstrem fattigdom, som både er et overordnet politisk mål for norsk bistand og første punkt i Bærekraftsmålene. Om det er riktig, kan det vanskelig tolkes som annet enn at målene har mistet sin funksjon som styringsverktøy.

### **En norsk strategi for bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom**

I dette kapitlet peker vi på hva vi mener bør gjøres for at Norge skal kunne bidra mer effektivt til avskaffelse av ekstrem fattigdom i perioden fram til 2030. Hele det utviklingspolitiske virkemiddelapparatet, inkludert andre departementer enn Utenriksdepartementet (som inngår i en samstemt utviklingspolitikk) er relevant i dette arbeidet. Det inkluderer spørsmålet om i hvilken grad norsk handelspolitikk er til fordel for – eller til ulempe for – muligheten for inkluderende vekst i land med mange ekstremt fattige. Her er landbrukssektoren i fattige land særlig relevant, noe som også gjør norsk landbrukspolitik interessant. Videre er norsk næringsengasjement av relevans. For eksempel vil det ha effekt på ekstremt fattiges kjøpekraft om Telenor presser ned ringeprisene i et land, om Yara gjør kunstgjødsel lettere tilgjengelig for fattige bønder, og om en norsk bedrift importerer fra land der det bor mange ekstremt fattige eller etablerer en fabrikk i slike land. Og det vil ha betydning om en norsk investering indirekte bidrar til at ekstremt fattige mister land, ressurs- eller næringsgrunnlag. For ikke å snakke om de potensielle effektene av om Statens Pensjonsfond Utland flytter noen promille av porteføljen til et land med flere ekstremt fattige eller til en sektor som i større grad bidrar til sysselsetting for fattige. På lengre sikt vil norsk klimapolitikk være relevant, men ikke i særlig grad innenfor den tidshorisonen vi har valgt.

Likevel, sett opp mot de globale utviklingstrekk vi har pekt på i denne rapporten, vil det dominerende norske virkemiddelet være bistand, inkludert norsk engasjement i relevante multilaterale organisasjoner. Vi vektlegger derfor dette. Med enkelte unntak peker vi ikke på

helt konkrete tiltak. Det er delvis fordi dette må vurderes spesifikt i hvert enkelt tilfelle, og delvis fordi det må tas noen politiske og forvaltningsmessige grep *før* man bestemmer seg for konkrete tiltak. I korte trekk er dette snakk om en realitetsorientering og utforming av håndterbare målformuleringer og strategiske avklaringer. Dette er grep som er nødvendige ikke bare for arbeidet for ekstrem fattigdom, men for all utviklingspolitikk, og som er omtalt i tidligere Civita-notater.<sup>120</sup> Når de grepene er tatt har man beredt grunnen for å etablere en eller annen form for metode (iallfall konseptuelt) som kan brukes til å vurdere effektivitet og kostnadseffektivitet, for slik sett å kunne gjøre gode prioriteringer.

### **Målformuleringer og strategiske avklaringer**

Første del av den norske innsatsen for å avskaffe ekstrem fattigdom er å bestemme seg for det, på en måte som er tydelig og presis nok til at det blir mulig å prioritere, utforme strategier og tiltak, og å ansvarliggjøre underveis og i ettertid. Det må gjøres i form av tydelige målformuleringer og en strategi. Dette er også avgjørende for å kunne organisere bistanden riktig, investere i relevant kunnskap, og etablere partnerskap med andre aktører og gi dem forutsigbarhet om hva Norge vil prioritere. Over tid vil en slik avklaring også bidra til å etablere rimelige forventninger i norsk offentlighet, som vil redusere risikoen for å bli møtt med påstander om at «bistand ikke virker».

Som nevnt er «fattigdomsorientering» og «fattigdomsbekjempelse» lite nyttige termer, da det kan brukes til å legitimere et nesten hvilket som helst tiltak rettet mot omtrent halvdelen av verdens befolkning. Utenriksdepartementet bør si tydelig hvem som er målgruppe, hva som er målet, og ikke minst hvilke ressurser som skal brukes til dette. I praksis vil det kreve en avklaring av hvilke budsjettposter (kanskje etablering av nye budsjettposter) som skal ha avskaffelse av ekstrem fattigdom som et hovedmål, framfor å la dette være et løst formulert overordnet mål for de fleste budsjettposter.

UD kan også benytte anledningen til å velge å legge andre forståelser og definisjoner av fattigdom grunn for arbeidet, istedenfor «ekstrem fattigdom» slik det er definert i Bærekraftsmålene. Det er mange gode grunner til en bredere forståelse av fattigdom, men i så fall bør dette gjøres klart for de som skal implementere politikk. I den grad man forholder seg til Bærekraftsmålene bør man kanskje også ta stilling til at de er formulert på en måte som kan gi uheldige utslag om de skal følges bokstavelig, og man må skille mellom best mulig bidrag mot ekstrem fattigdom og de beste muligheter til å kunne rapportere gode tall. Karikert sett vil det gi bedre utslag i statistikken om man bidrar til at en gruppe fattige øker forbruket fra 1,8 til 2 dollar dagen, enn om man dobler inntekten for de som tjener 0,8 dollar. Om man skulle ha "mål" resultater av norsk bistand, vil førstnevnte gi suksess mens sistnevnte ikke vil gi noe utslag.

Prioriteringene må bygge på en realistisk forståelse av hva som er mulig. Utviklingspolitikk har lenge vært gjenstand for politisk ønsketenking, der engasjerte politiske ledere peker på viktige problemer og setter seg som mål å løse dem, ofte med mindre entusiasme for å

vurdere gjennomførbarhet og om man er utstyrt for oppgaven. En strategi må bygge på hva som er mulig. Noen forhold som påvirker fattigdom kan man simpelthen ikke løse gjennom bistand eller annet engasjement fra utlandet. Det er for eksempel lite som tyder på at bistand kan endre politisk dynamikk og politiske prioriteringer i nevneverdig grad, og vi kan antakelig bare unntaksvis bidra vesentlig til fred, stabilitet eller godt styresett.<sup>121</sup> Noen oppgaver er kanskje i prinsippet mulig å løse med bistand, men kan av andre grunner være utenfor hva Norge bør påta seg.

Det vil også være nyttig med et realistisk forhold til tidsperspektivet. Etter Bærekraftsmålene er det skapt store forventninger til tidsfristen 2030. Det er vanskelig å oppnå, noe som igjen kan gjøre det vanskeligere å motivere til fortsatt innsats etter 2030. I tillegg vil det ha praktiske konsekvenser for strategien dersom man skal se strengt på et slikt tidsperspektiv. De beste strategiene på kort og mellomlang sikt er ikke nødvendigvis de som gir mest bærekraftige resultat på lang sikt. Langsiktige investeringer i økonomisk vekst og oppbygging av robuste, universelle tjenester gir begrenset resultat innen 2030. Skulle vi ha overholdt tidsfristen nøyaktig burde vi nok ha lagt til side arbeidet mot ekstrem fattigdom i de vanskeligste statene, og blant mest krevende målgruppene, hvor det er vanskelig å oppnå noe særlig på bare 13 år. Derfor kan det være at vi bør løsrive oss fra retorikken rundt 2030 som et mål for å avskaffe fattigdom.

Kanskje bør vi heller planlegge ut fra Den afrikanske unionens «Agenda 2063», som tar sikte på sosial og økonomisk transformasjon av kontinentet innen 2063 - med avskaffelse av fattigdom som det første av syv agendapunkter.<sup>122</sup> Det er nok en mer realistisk tidsramme (også fordi det er formulert som «aspirations» og ikke som mål), og vil samtidig være en fin politisk markering av langsiktig norsk forpliktelse overfor kontinentet.

Videre vil det være nyttig med en avklaring av målgruppe og det vi grovt sett kan kalle «vanskelighetsgrad». Selv blant de ekstremt fattige er det stor bredde, og valg av målgruppe er delvis avhengig av om man tar sikte på å bidra til at flest mulig kommer ut av ekstrem fattigdom eller om vi skal bruke ressurser på de vanskeligst stilte. Velger man flest mulig, er det fornuftig å satse i stabile land i Afrika sør for Sahara med store fattige befolkningsgrupper og relativt velfungerende institusjoner. Her er det flere land Norge kjenner godt og har gode forutsetninger for å oppnå mye i. Det er likevel ikke sikkert det er her man utgjør størst forskjell: Det er mye penger tilgjengelig til tiltak som med stor sikkerhet gir målbare og tellbare utviklingsresultater, og ved å «høste lavhengende frukt» som gir gode tallmessige resultater kan det tenkes at Norge bare støtter tiltak som enkelt ville ha fått støtte av andre givere. Dessuten kan det tenkes at man på dette viset hjelper fattige som kanskje ville ha kommet seg ut av fattigdom på egen hånd, uten bistand.

Om vi skal ta sikte på de vanskeligste oppgavene, kan det skje i sårbare stater eller blant spesielle målgrupper i mer stabile land som av sosiale, geografiske, politiske eller andre grunner er spesielt vanskelig stilt.<sup>123</sup> Det vil nesten helt sikkert være dyrt, gi svakere resultater om målt i antallet menesker som kommer ut av ekstrem fattigdom, og risikoen for

at man ikke får til noe særlig vil være svært stor. Det kan likevel være en meningsfull og moralsk sett riktig prioritering. Det er delvis avhengig av hvilken risikoprofil man velger: Oppsiden er ofte størst der risikoen er høyest. Skulle Norge lykkes med noen av de mer krevende oppgavene, som å bidra til mer stabilitet eller bedre styresett, kan det gi så store bidrag til avskaffelse av fattigdom at det er verdt risikoen for ikke å få til noe. Da må risiko avklares på forhånd, slik at en eventuell framtidig konklusjon om at det «ikke virket» ikke blir tolket som at det var feil å forsøke.

Det krever igjen en avklaring av Norges «komparative fortrinn». Det er mange bidragsyttere til Bærekraftsmålene, og for å sikre best mulig bruk av norske ressurser, bør disse benyttes der Norge kan løse oppgaver bedre enn andre, eller iallfall ikke fortrenger annen innsats. Sammenlignet med givere og multilaterale organisasjoner som det er naturlig å sammenligne med, gitt de høye norske ambisjonene, har vi mindre tilgang til menneskelige ressurser og kompetanse. Våre ambassader er tynt bemannet, Norad er mindre enn sammenlignbare kompetansemiljøer hos andre store givere, og UD investerer lite i å utvikle spisskompetanse i utviklingspolitikk eller bistandsforvaltning. Det finnes mye kompetanse i Norge, blant annet hos forskere og i organisasjoner involvert i utviklings samarbeid, men erfaring tyder på at dynamikken mellom disse og den norske forvaltningen ikke er like fruktbar som tidligere når det gjelder utveksling av kompetanse.<sup>124</sup> Så lenge dette ikke endres, må vi legge til grunn at Norge kanskje er for dårlig utstyrt til å ta på seg de mest kompliserte oppgavene, som krever spisskompetanse og stor kapasitet. Slik sett var det neppe noe godt bidrag til effektiv norsk bistand å satse på sårbare stater hvor Norge historisk sett har lite kompetanse og få relasjoner. Det hjelper bare litt at den norske forvaltningen ikke implementerer prosjekter selv, men jobber gjennom avtaler med andre, særlig multilaterale organisasjoner: Også slikt arbeid krever høy kompetanse og tett oppfølging for å ta de riktige beslutningene, følge opp og ansvarliggjøre for å sikre at norske bistandsmidler brukes godt.

Norge har imidlertid komparative fortrinn på andre måter. Vi har i praksis et noe mer fleksibelt forvaltningsregime enn mange andre lands bistandsadministrasjoner.<sup>125</sup> I tillegg er det stor støtte til bistand i befolkningen, og den støtten later til å være ganske uavhengig av troen på at bistanden er effektiv.<sup>126</sup> Presset om å levere sikre, dokumenterte resultater av alle bistandsinvesteringer er derfor noe mindre i norsk bistand enn i en del andre land. Det gir kanskje bedre mulighet til å støtte aktiviteter med stor risiko (men desto større oppside), eventuelt aktiviteter der resultatene ikke blir synlige før etter mange år eller der det aldri vil være mulig å dokumentere de spesifikke resultatene av norsk innsats.

Om dette er riktig, kan den norske bistanden paradoksalt nok utgjøre *mindre* forskjell om vi velger de tiltak som gir best mulighet til å dokumentere gode resultater, fordi disse enklere kunne blitt finansiert av andre. Om Norge utnytter sitt komparative fortrinn til å påta seg vanskeligere og mer langsiktige oppgaver, kan det derimot tenkes at våre bidrag til å avskaffe fattigdom er større selv om de dokumenterte resultatene blir svakere, fordi vi gjør

ting som få eller ingen andre er villige til å gjøre. Det bør likevel skje innenfor veldig få land og innsatsområder, siden vi har begrensede ressurser. Hvis vi påtar oss vanskelige oppgaver uten å forsikre oss om at vi har kapasitet til det, kaster vi nok bort penger.

### **Etablere en standard**

Det finnes en mengde strategier og tiltak som sannsynligvis kan bidra til å redusere ekstrem fattigdom. Men alle kan ikke samtidig være de mest effektive, om de da ikke er perfekt tilpasset hver enkelt kontekst, noe som er tvilsomt. Hver gang Norge støtter et tiltak som ikke er det mest effektive, innebærer det i prinsippet et effektivitetstap (alternativkostnad) vurdert opp mot målet om å avskaffe ekstrem fattigdom. Hver krone brukt på ett tiltak betyr jo at mindre blir igjen til andre tiltak. Ut fra en slik logikk er det nærliggende å tenke seg at all bistand bør brukes til en bestemt type tiltak, nemlig det som mest effektivt bidrar til redusert fattigdom. I praksis er ikke det riktig, blant annet fordi det ikke er grunn til å tro at ett og samme tiltak er riktig valg i ulike kontekster. Men resonnementet er likevel viktig og kan brukes i vurderingen av hva som er effektive bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom.

Som nevnt i første kapittel kan vi tenke oss at det skjer ved en metode som ligner på bruken av benchmarking i offentlig sektor.<sup>127</sup> Det kan skje ved at vi tar utgangspunkt i et av de antatt mest effektive tiltakene mot ekstrem fattigdom, og bruker dette som referansepunkt. Vi kan se for referansepunkter på ulike nivå. Siden Norge sjelden implementerer egne tiltak, men først og fremst gir tilskudd til andre organisasjoner, kunne vi lagt til grunn en organisasjon som vi antar er blant de mest effektive innenfor gjeldende strategi. Her er Verdensbanken en god kandidat fordi den har avskaffelse av ekstrem fattigdom som hovedmål og regnes som effektiv. Da kan vi starte med å se for oss et bistandsbudsjett der alle penger gikk til Verdensbanken (det ville også ha spart noen hundre årsverk i Norad og UD, og man kunne lagt ned noen ambassader). Med det som benchmark, kunne man krevd at alle andre budsjettposter – iallfall de budsjettpostene som har fattigdomsreduksjon som mål (som innebærer at man trolig burde ha ryddet litt i statsbudsjettet på forhånd) – måtte begrunnes med at det antas å være bedre bruk av bistand enn å gi pengene til Verdensbanken.

Vi kan også bruke et bestemt tiltak som benchmark. Her er kontantstøtte et hensiktsmessig referansepunkt, både fordi det faktisk er en lovende strategi og fordi det gjør det relativt enkelt å etablere et mål på effektivitet, iallfall rent matematisk (ikke nødvendigvis i praksis). La oss si at all norsk bistand – snaue 34 milliarder kroner – ble gitt direkte til folk i ekstrem fattigdom ved at vi ga én dollar per person per dag, som sammen med annen inntekt vil kunne hjelpe dem over fattigdomsgrensen. Om vi tenker oss at det krever ti prosent å administrere, vil norsk bistand være nok til å holde omtrent 10 millioner mennesker ute av ekstrem fattigdom hvert år – eller litt under 300 mennesker per million kroner. I tillegg til å gi et noenlunde realistisk bilde av potensialet som finnes i den norske bistandens evne til avskaffelse av fattigdom, kan det også danne et referansepunkt for prioritering: Enhver

annen bruk av bistandsmidler bør kunne begrunnes med at vi tror det er bedre enn å hjelpe rundt 300 mennesker ut av ekstrem fattigdom per million i bistand.

At man har et slikt referansepunkt, betyr ikke at det er den foretrukne måten å bruke penger på, bare at det er et utgangspunkt når pengebruk skal begrunnes. Det finnes gode faglige og politiske grunner til å gjøre ting annerledes. Det kan være fordi man faktisk tror det vil gi mer effektive bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom eller at det vil bidra til avskaffelse av fattigdom med et annet tidsperspektiv, for eksempel ved å bidra til mer langsiktige og bærekraftige løsninger på fattigdomsproblemet, eller med en annen risikoprofil. Det kan være at man vil nå fattige som er ekstra utsatt, eller at man legger en annen definisjon og forståelse av fattigdom til grunn enn avgrensningen til kjøpekraft og forbruk. Ofte vil det være fordi man vil oppnå andre utviklingspolitiske mål (helse, demokrati, menneskerettigheter, eller styrking av en bestemt FN-organisasjon) i tillegg til eller i stedet for å avskaffe fattigdom. I så fall har man en målkonflikt, og referansen kan bidra til å tydeliggjøre og anslå kostnaden for denne målkonflikten.

I praksis vil en slik logikk bare kunne brukes som et konseptuelt og analytisk verktøy, ikke til presise beregninger. Vi vil aldri komme i en situasjon der vi kan måle effektiviteten av ulike tiltak på tilfredsstillende måter. Redusert fattigdom er en kompleks prosess der norsk bistand i de fleste tilfeller bare utgjør et marginalt bidrag som aldri kan identifiseres presist.<sup>128</sup> Hvis beslutningstakere ikke tar hensyn til dette, risikerer vi mindre effektiv bistand. Det er nemlig stor forskjell på ulike tiltaks natur med tanke på muligheten til å måle effekt, og ingen logisk grunn til å anta at det er korrelasjon mellom effektivitet og målbarhet. Det betyr at om politikere legger opp til å prioritere de tiltak som gir best målbare resultater på bekostning av tiltak som sannsynligvis har bedre, men vanskeligere påvisbare effekter, vil ikke de mest effektive tiltakene bli valgt.

Som konseptuelt referansepunkt – ikke som verktøy for måling av effektivitet – vil det likevel kunne bidra til bedre diskusjoner i politikk, forvaltning og i det offentlige ordskiftet rundt effektiv bistand. Ved å etablere en tenkt standard for effektiv bistand, vil det bli enklere å gjøre prioriteringer og holde bistandsorganisasjoner ansvarlig for bruken av bistandsmidler, og synliggjøre uavklarte mål og prisen for målkonflikter – som kanskje over tid vil føre til mer håndterbare målformuleringer for bistanden.

### **Landspesifikke strategier**

Selv om konsentrasjon av bistanden har vært en uttalt ambisjon siden 1970-tallet, er det lite som tyder på at bistanden vil konsentreres om noen få land med det første.<sup>129</sup> Norsk bistand er fortsatt spredt utover det meste av verden, og vil antakelig være det fram til 2030. Det betyr at norsk utviklingspolitikk vil være innrettet mot svært forskjellige kontekster og fattigdomsutfordringer. De overordnede føringer gitt i politiske dokumenter er likevel ofte formulert på en måte som i liten grad skiller mellom forskjellige typer land, og det legges øyensynlig opp til omtrent samme strategi overfor alle. På tross av bred enighet om behovet

for landsspesifikke analyser og strategier, har Norge tradisjonelt sett manglet kapasiteten og kompetansen som trengs for å produsere slike strategier.<sup>130</sup> For tiden utvikler UD en egen strategi overfor såkalt sårbare stater, som er et beskjedent skritt i riktig retning.

Det ligger utenfor denne rapporten å foreslå spesifikke landstrategier, men for å illustrere nødvendigheten og potensialet har vi likevel foreslått noen overordnede kategorier som gjør det mulig å tenke systematisk rundt strategisk gode valg i ulike typer kontekster. For hver landkategori gir vi en analyse av hva som er den viktigste forklaringen på at store befolkningsgrupper fortsatt lever i ekstrem fattigdom mens resten av verden karrer seg oppover. Med det som utgangspunkt antyder vi hva som kan være hovedelementet i en strategi. En slik kategorisering kan vanskelig bli særlig presis, men det er iallfall langt bedre enn den *one size fits all*-strategien som synes å være gjeldende i dag.<sup>131</sup>

For hver kategori av land (med et mulig unntak av tilfeller der statsinstusjonene mer eller mindre har brutt sammen, eller der myndighetene ikke har noe legitimitet) er det helt avgjørende å ta hensyn til det som i bistand ofte kalles "eierskap": Uansett hvor mye man måtte mene at en bestemt strategi eller tiltak mot fattigdom bør introduseres, må man forholde seg til nasjonale myndigheter og deres planer. Det er delvis av hensyn til legitimitet – og selv om man mener myndighetene at ikke er legitime, vil det likevel være viktig å plassere ansvar hos myndighetene for at de skal holdes ansvarlig – men i høy grad også med tanke på effektivitet: Fattigdomstiltak i fattige land preges oftest av et stort antall fragmenterte initiativ som, selv om hvert enkelt er godt begrunnet, fører til redusert samlet effektivitet. Av samme grunn bør man fra norsk side søke å unngå egne initiativ, men heller knytte seg opp til internasjonale aktører som allerede jobber med noe lignende, som Verdensbanken eller relevante FN-organisasjoner, og ILO som er en autoritet når det gjelder ordninger for sosial og økonomisk sikkerhet.

### *Sårbare stater*

Dette er land der helt grunnleggende forutsetninger som stabilitet og fungerende og legitime institusjoner ikke er tilstrekkelig tilstede. Enhver strategi overfor disse statene er nødt til å ta hensyn til dette, og bygge på de spesifikke utfordringene i landet. I en del tilfeller er sikkerhet og ustabilitet den altoverveiende årsak til fattigdom, og humanitær bistand kan kanskje være eneste mulighet. Sør-Sudan er et eksempel på dette. «Sårbare stater» er imidlertid en bred kategori.<sup>132</sup> Flere har stabilitet over lang tid i store områder. Dette er tilfellet i land som Haiti og store deler av Somalia, hvor handlingsrommet for bistand er større. Det er også forskjell på om sårbare stater er lavinntektsland eller mellominntektsland med tanke på muligheten til å finansiere avskaffelse av fattigdom straks de grunnleggende forutsetningene er tilstede, og hva slags institusjoner de hadde på plass før de havnet i krise. Det vil blant annet ha konsekvenser for hva som er riktig strategi på mellomlang sikt, som man bør være klare til å ta i bruk om utviklingen på kort sikt går riktig vei.



### *Stabile lavinntektsland*

Dette er land som, til tross for at mange forutsetninger tilsynelatende er til stede, ikke har tatt del i den økonomiske utviklingen som de fleste andre av verdens land har opplevd. Det er hovedårsaken til at store deler av befolkningen fortsatt lever i ekstrem fattigdom. Det inkluderer land som Tanzania, Malawi, Mosambik og Etiopia. Veien ut av fattigdom er avhengig av vekst over lang tid, og den må være vesentlig høyere enn befolkningsøkningen. I disse landene bør det legges til rette for inkluderende økonomisk vekst, men strategien bør ta hensyn til at all erfaring peker i retning av at tidlige faser av vekst også innebærer økte forskjeller. Investeringer i landbruket med vekt på matsikkerhet vil være viktig for å hindre at fattige faller tilbake i fattigdom i dårlige år eller som følge av klimaendringer.

Dette bør kombineres med investeringer i humankapital (som helse og utdanning) og ordninger for sosial og økonomisk sikkerhet (sosialforsikring), som er et helt nødvendig supplement til inkluderende vekst. Kontantstøtte (hittil bare utbredt i stor skala i land med relativt bedre økonomi) er en lovende ordning som er moden for å utprøves også i denne kategorien av land. Slike ordninger må bistandsfinansieres over lang tid om det skal kunne realiseres, og må sees i lys av en langsiktig og helhetlig vurdering som også tar i betraktning andre (offentlige) tjenester som er rettighetsbaserte. Av økonomiske hensyn må kanskje kontantstøtten avgrenses til deler av befolkningen. Det må være del av en langsiktig strategi som legger til rette for at det kan videreutvikles til offentlige ( gjerne universelle) ordninger, finansiert med nasjonale ressurser over tid.

### *Lavere mellominntektsland med store grupper i ekstrem fattigdom*

Når store deler av befolkningen i lavere mellominntektsland fortsatt lever i ekstrem fattigdom, kan det forklares med at veksten ikke har vært høy (og inkluderende) nok til å skape nok jobber, men ulikhet og sosial differensiering vil også kunne være viktige forklaringer. To viktige eksempler er India og Nigeria. I hvilken grad Norge kan påvirke sosial og politisk differensiering eller fordelingspolitikk er usikkert og i de fleste tilfeller tvilsomt, men om mulighetene åpner seg, kan det være verdt forsøket.<sup>133</sup> Om det ikke er god grunn til å tro at slikt vil lykkes, kan norske bidrag vektlegge mindre politisk sensitive områder fordi det gir størst sannsynlighet for å lykkes. Det kan være investering i inkluderende vekst med vekt på jobbskaping og/eller landbruksutvikling, eller ulike former for sosialforsikring (eventuelt som borgerlønn). Norsk bistand vil nødvendigvis bare kunne utgjøre en liten del av slike initiativ, og det må legges til rette for at de snarest mulig kan finansieres over skatteseddelen.

### *Høyere mellominntektsland med lommer av befolkningen i ekstrem fattigdom*

Selv i høyere mellominntektsland er det vanlig at en siste «rest» av befolkningen ikke drar nytte av jobbskapende vekst og derfor forblir i ekstrem fattigdom. Eksempler på dette finner vi i Kina, Sør-Afrika og flere latin-amerikanske og øst-europeiske land. Dette kan ikke først og fremst forklares med manglende vekst, og følgelig løses det kanskje heller ikke med mer vekst: Både analysen og strategien må ta utgangspunkt i landspesifikke sosiale eller politiske

forhold. I slike tilfeller kreves aktive politiske grep for å få gjort noe med de gjenværende ekstremt fattige, og det er i de fleste tilfeller tvilsomt at Norge kan bidra i slike prosesser. Universelle sosiale ordninger (sosialforsikring) kan være en god måte å omgå sosiale og politisk krevende spørsmål på. Ettersom norsk bistand både er unødvendig og alt for liten til å utgjøre en forskjell gitt landets relativt gode økonomi, er det sannsynligvis lite meningsfullt å delfinansiere slike ordninger, men Norge kan eventuelt bidra til å promotere eller legge til rette for slike ordninger ved å bygge kompetanse eller støtte relevante organisasjoner.

### **Løfte ekstrem fattigdom som strategisk mål hos ulike aktører**

Bare en del av norsk bistand er direkte utformet med tanke på enkeltland. Størstedelen av bistanden kanaliseres gjennom ordninger som ikke er landspesifikke, for eksempel via multilaterale organisasjoner, ideelle organisasjoner, Norfund og eller andre organisasjoner. Overfor disse kan Norge styrke arbeidet mot ekstrem fattigdom gjennom sin rolle som bidragsyter og premissleverandør.

Når det gjelder Norfund, vil et enkelt grep være å instruere Norfund om at en større del av deres investeringer skal ta sikte på å skape arbeidsplasser for fattige, øke tilgangen til finanstjenester for fattige, eller øke inntekt og redusere risiko for fattige bønder. Det ville ha gått på direkte bekostning av dagens investeringer i ren energi og følgelig hatt en miljøpolitisk kostnad. I tillegg kan man være tydeligere på geografiske prioriteringer med vekt på land som har et stort antall eller en stor andel ekstremt fattige, og kanskje akseptere en annen profil på risiko og avkastning. Norfund bør også instrueres om å sannsynliggjøre, på en meningsfull måte, hvor mye de faktisk bidrar til reduksjon av ekstrem fattigdom for eksempel gjennom sysselsetting og dens ringvirkninger, eller på andre måter gjennom økte inntekter eller lavere kostnader for ekstremt fattige.<sup>134</sup>

Ideelle organisasjoner, hvorav mange allerede jobber med ekstrem fattigdom, kan støttes mer eksplisitt i nettopp dette arbeidet. Deres rolle i å avhjelpe ekstrem fattigdom kan vektlegges mer i tilskuddsavtaler og rapporteringskrav, eventuelt med mindre vekt på deres bidrag til sivilsamfunnsutvikling, demokrati og menneskerettigheter. Et særskilt område der disse organisasjonene kan gis en viktig rolle, er i å øke de fattiges evne til å motstå kriser og sjokk som ellers ville ført dem tilbake til dypere fattigdom.

De ideelle organisasjonene er også utsatt for det som framstår som et lite fruktbart forhold mellom målformuleringer, faktisk arbeid og resultatkrav.<sup>135</sup> Både organisasjonenes egne strategier og de politiske føringer for tilskudd til disse tar ofte sikte på ambisiøse og abstrakte mål som vanskelig lar seg operasjonalisere og måle effekten av. Samtidig utsettes de for krav om håndfaste og dokumenterbare resultater. Siden store deler av organisasjonenes virksomhet innebærer direkte hjelp til fattige, er det mange håndfaste resultater å rapportere. Men målene er formulert ut fra forventninger om endring på høyere nivå, hvor det er vanskelig og ofte umulig å dokumentere resultater. Derfor brukes mye ressurser på å forsøke å rapportere om samfunnsendring gjennom rigide systemer som av

mange fagfolk og praktikere oppfattes som dysfunksjonelle, og som antakelig uansett aldri vil gi tilstrekkelig informasjon om resultater av bistanden.<sup>136</sup> Hadde målformuleringer og rapporteringskrav blitt «senket» til et mer konkret nivå, kunne nok mange organisasjoner ha lagt mer innsats både i å oppnå og rapportere sine bidrag til å avhjelpe ekstrem fattigdom i tråd med Bærekraftsmål nummer én.

I det norske arbeidet overfor de multilaterale organisasjonene kan man for det første re-allokere midler til de som synes å være best posisjonert til på ulike måter å bidra til avskaffelse av ekstrem fattigdom på ulike måter, og som har demonstrert evne til å levere effektivt på disse områdene. I tillegg kan styrerepresentasjon og annet engasjement brukes til å forsøke å påvirke organisasjonene, og avkreve rapportering om hvordan de bidrar til målet. Som en start kan man kartlegge de ulike organisasjonene med dette for øye, identifisere hva de faktisk dokumenterer å ha oppnådd, og legge det til grunn for en revisjon av dagens portefølje og strategi overfor multilaterale organisasjoner.

### **Familieplanlegging og fattigdomsstrategier**

Som tidligere vist har familieplanlegging havnet i diskreditt som en strategi mot «overbefolkning», og det norske engasjement innenfor dette feltet skjer med referanse til seksuelle og reproduktive rettigheter. Samtidig vet vi at befolkningsvekst er en helt avgjørende faktor når det gjelder muligheten til å avskaffe ekstrem fattigdom i Afrika sør for Sahara. Det er mye usikkerhet, men vi kan med nokså stor sikkerhet fastslå at de neste tiårene vil innebære en kraftig befolkningsvekst som vil vanskeliggjøre og i verste fall kanskje umuliggjøre avskaffelse av ekstrem fattigdom i vår levetid.

På den bakgrunn bør familieplanlegging på ny vurderes som en del av en overordnet strategi for å redusere fattigdom. Det betyr *ikke* å gå tilbake til tenkemåter og strategier som ikke viser respekt for kvinners rettigheter og fattigfolks valg. Det betyr heller å *ta med seg* kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter inn i en diskusjon om befolkningsutvikling i Afrika sør for Sahara, som vektlegger hvordan familieplanlegging og andre strategier kan bidra til redusert befolkningsvekst. Det krever aksept i relevante miljøer for å snakke om familieplanlegging i lys av et mål om redusert befolkningsvekst og felles arbeid med å legge strategier for dette. Dette er et område der Norge kanskje har noen komparative fortrinn, da vi har kompetanse og historisk legitimitet på dette området, ettersom Norge i lang tid har vært en sterk pådriver både for for kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter og for fattigdomsorientering i FN-systemet.

Lykkes man med effektive bidrag til redusert befolkningsvekst som tar hensyn til både behov for redusert befolkningsvekst og kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter, kan det gi gode bidrag til redusert ekstrem fattigdom i Afrika sør for Sahara på mellomlang og lang sikt.

## Globalt arbeid for kontantstøtte

Det er først og fremst gjennom økonomiske bidrag til andre – multilaterale og ideelle organisasjoner, mottakerlandets myndigheter, bedrifter – at norsk bistand normalt kommer til nytte. Likevel tar Norge rett som det er på seg en selvutnevnt lederrolle i store internasjonale initiativ, langt over sin «vektklasse». Politikere som får tilgang til bistandsbudsjettet klarer som regel ikke å motstå fristelsen til å bruke det til nasjonal og internasjonal politisk profilering.<sup>137</sup> Da brukes bistand til å skaffe oppmerksomhet og relasjoner, gi inntrykk av at Norge er en internasjonal leder og slik bygge utenrikspolitisk status.<sup>138</sup> Selv om initiativene ikke alltid innfrir forventningene, lykkes man noen ganger bra.

De beste eksemplene finnes i helsebistanden. Norge hatt en viktig rolle i etableringen av initiativ og organisasjoner som vaksinealliansen Gavi, UNAIDS, Det globale fondet og Unitaid, som i ettertid har vist seg å ha viktig innflytelse. Fellesnevneren ved slike satsinger er at Norge har gått tungt inn i store, internasjonale løft for avgrensede formål og intervensjoner, mobilisert politisk eierskap på øverste internasjonale hold, og har tatt en hovedrolle ikke bare med økonomiske bidrag, men også i utviklingen av selve organisasjonen og dens strategier. I tillegg har slike satsinger i noen tilfeller sannsynligvis også bidratt til å mobilisere andre ressurser enn norsk bistand.<sup>139</sup> Innenfor helse satset Norge også massivt på forskning, noe som kanskje har bidratt til at det nettopp er i denne sektoren Norge har hatt størst suksess med å påta seg en global «lederrolle».<sup>140</sup>

Nettopp fordi politikere ikke klarer motstå fristelsen til å bruke bistandsbudsjettet til egenprofilering – og fordi man tidvis lykkes med å slå flere fluer i en smekk – er kanskje slike store globale løft kommet for å bli. Og om et nytt løft kommer snart, er tidspunktet riktig for en svært god kandidat innenfor målet om å avskaffe ekstrem fattigdom: kontantstøtte.

Utgangspunktet er at verdenssamfunnet har påtatt seg et i overkant ambisiøst mål om å avskaffe fattigdom innen 2030, og erkjennelsen av at oppgaven ser ut til å være tøffere enn hva man så for seg. Som vist tidligere vet vi at oppgaven krever en annen tilnærming enn hva som preget kampen mot fattigdom under Tusenårsmålene, og Verdensbanken sier at «business as usual» ikke vil føre oss til målet.<sup>141</sup> Tiden er med andre ord moden for å prøve noe helt nytt.

Kontantstøtte er etterhvert både velprøvd og grundig evaluert, og har vist seg å ha god effekt i så mange forskjellige kontekster at det er på tide å vurdere storstilt utrulling av dette i mange land. Det er enklere å gjennomføre enn veldig mye annet givere har påtatt seg, gir bedre muligheter for å måle resultater enn nær sagt det aller meste, og skårer bra i evalueringer. Det vil også kunne bidra til kjærkommen ny giv i et bistandsapparat som de siste årene har slitt med store og kompliserte oppgaver, samt vanskeligheter med å vise resultater. At borgerlønn har fått fornyet oppmerksomhet i flere rike land, er en stor fordel med tanke på offentlig oppmerksomhet, politisk legitimitet, ressursmobilisering, kunnskapsproduksjon og erfaringsutveksling.

Her kan Norge ta en lederrolle gjennom et internasjonalt initiativ for å samle erfaringer, teste strategier og intervensjoner, mobilisere ressurser, promotere, delfinansiere og bidra til implementering av kontantstøtteordninger i ulike land og kontekster.

Hva slags form organisasjonen skal ta, er for tidlig å konkludere om, men kan være en enhet innenfor en eksisterende organisasjon, en allianse mellom flere, eller en helt ny organisasjon. Dette er et område hvor Norge har en del kompetanse, gjennom et diplomatkorps som lenge har fokusert på det multilaterale systemet og en del erfaring fra lignende initiativ blant annet i helsesektoren. Uansett organisatorisk form må arbeidet koordineres med eksisterende arbeid (blant annet jobber ILO mye med slike spørsmål), men erfaring fra helsesatsinger tyder likevel på at det kan lønne seg å etablere noe på siden av de vel-etablerte organisasjonene. En liten organisasjon (eventuelt administrativt underlagt en eksisterende multilateral organisasjon) etablert spesielt for formålet, med både offentlige og private aktører involvert, er sannsynligvis hensiktsmessig. Finansieringen kan skje gjennom offentlige og private ressurser, inkludert reallokering av midler som givere allerede bruker til fattigdomsrelaterte tiltak.

Initiativet kan begrunnes under rammen av bærekraftsmål nummer én om fattigdom, inkludert målet om å halvere fattigdom i alle land etter nasjonale definisjoner (hvor sosial sikkerhet er eksplisitt nevnt). Da vil initiativet være relevant for alle land, også rike land som vurderer ulike varianter av kontantstøtte, som borgerlønn. I tillegg er det relevant i humanitære situasjoner hvor slike ordninger er i bruk og i mange tilfeller har vist veldig lovende resultater, og andre tilfeller utover det som inngår i de normale ordningene for sosial og økonomisk sikkerhet i en stat. Mandatet vil i hovedsak være å bidra til å samle erfaringer (evalueringer), drive egen evaluering og forskning med tanke på å hjelpe alle land med best mulig beslutningsgrunnlag for slike ordninger, samt å hjelpe enkelte land med delfinansiering og implementering. Norge har god erfaring med å utvikle innovative instrumenter som sikrer langsiktig finansiering på måter de fleste bilaterale givere og multilaterale organisasjoner ikke har mulighet til i dag.<sup>142</sup>

Initiativets rolle vil naturlig nok være ulik overfor ulike land. Overfor mellominntektsland med politisk interesse og finansieringsevne vil initiativet kunne bidra faglig, ved å utforme, teste og rulle ut systemer for kontantstøtteordninger. Ordningene bør være universelle, det vil si at alle får tilgang til dem, enten det gjelder hele livet (borgerlønn) eller bestemte livssituasjoner (som barnetrygd og alderspensjon). Overfor fattigere land bør arbeidet i tillegg innebære hjelp til finansiering gjennom en kombinasjon av bistand, nasjonale ressurser og kanskje private finansieringskilder. En av drivkreftene vil være å erstatte mye av dagens fragmenterte bistand, og dermed frigjøre mye av myndighetenes kapasitet. I disse landene kan initiativet også påta seg en større implementerende rolle. Det kan gjøre det mulig å organisere ordningene delvis adskilt fra øvrige offentlige organisasjoner for å bli uavhengig av en ellers svak offentlig forvaltning, og unngå korrupsjonsrisiko som ellers ville ha begrenset utenlandsk vilje til å finansiere. Det er likevel viktig å allerede i oppstarten

jobbe for at ordningene snarest mulig skal bli offentlige og finansieres over skatteseddelen når et land har de økonomiske forutsetningene, selv om det kan ta mange tiår.

Riktig teknologi kan bidra vesentlig til å gjøre dette mulig i land med svak offentlig administrasjon, og det kan ha stor betydning for ressursmobiliseringen at man kan fortelle at systemet er basert på moderne teknologi og ikke avhengig av formodentlig dysfunksjonelle byråkratier. Det er allerede vanlig å bruke mobiltelefon til pengeoverføring, og i prinsippet ikke noe i veien for å gjøre det samme med offentlig kontantstøtte. Man kan også bruke minibanker knyttet til biometrisk identifikasjon (som fingeravtrykk) som begrenser muligheten til misbruk og korrupsjon. Dette er særlig nyttig i land der det ikke finnes gode folkeregistre over befolkningen og hvor det er risiko for å gi penger til «spøkelse» (fiktive personer). Teknikken fins allerede i flere land, også i form av mobile minibanker som kjøres ut til bestemte steder i distriktene til fast tid hver uke og dermed tilgjengelig også for de som bor i gravgrendte strøk. Lignende løsninger er allerede veletablert i humanitære operasjoner, og kan muliggjøre bruk av kontantstøtte i områder med stabilitet i sårbare stater der andre løsninger er vanskelige på grunn av logistikk og sikkerhetsutfordringer.

Slik infrastruktur kan være dyr, men med betydelige stordriftsfordeler, og nettopp derfor kan et internasjonalt initiativ være hensiktsmessig. Stordriftsfordelene utnyttes bedre om en organisasjon spesialisere seg i dette og har anledning til å investere i kunnskap og gjøre store innkjøp. Store internasjonale tilbud kan gi god pris ikke bare på grunn av store volum og langsiktighet, men også at finansieringsinstitusjoner kanskje vil se på det som en mulighet til å komme inn på nye markeder.

### **Kan vi satse alt i ett land?**

Alle de ovenstående innspill til norsk utviklingspolitikk har vært basert på at Norge fortsatt vil spre innsatsen ganske tynt utover både når det gjelder land, mål, organisasjoner og innsatsområder. Noe annet er kanskje ikke realistisk, slik utviklingspolitikken i Norge utformes med hensyn til diplomatiets behov for å være tilstede i mange land, politikeres hjertesaker og behov for profilering, opposisjonspolitikernes behov for å være med å bestemme, og mange interessegruppers påvirkningsarbeid overfor Stortinget.

Om vi ikke lar oss begrense av dette, kan vi også se for oss en ganske annen form på Norges bidrag til bærekraftsmål nummer én: nemlig ved å bruke alle ressurser i et stort, koordinert løfte for å redusere ekstrem fattigdom innenfor ett land. Ved å redusere innsatsen til ett land, kan vi stille så mye bistand til rådighet som vi tror trengs for å løse oppgaven framfor å spre den tynt utover, og bruke andre virkemidler (utover bistanden) for det samme formål.

Som et eksempel kan vi velge Malawi, hvor om lag halvparten av landets rundt 16 millioner mennesker lever i ekstrem fattigdom. Å bidra til at alle disse kommer seg ut av ekstrem fattigdom er en enorm oppgave, men det har aldri tidligere vært forsøkt løst gjennom et stort løfte, blant annet fordi andre givere også sprer sine ressurser tynt. Med et brutto nasjonalprodukt på bare rundt 340 dollar per person, har myndighetene ikke selv mulighet

til et slikt løft. Malawi har imidlertid mange forutsetninger på plass for å kunne avskaffe fattigdom om bare ressursene gjøres tilgjengelig – fred og stabilitet, institusjoner og styresett som fungerer rimelig greit, og rimelig god fordeling.<sup>143</sup> Malawi er dessuten et land der Norge har mulighet til å utgjøre en forskjell, som femte største direkte giver – i tillegg til indirekte bistand via internasjonale organisasjoner.<sup>144</sup>

Hva kan vi så gjøre for å bidra til å avskaffe ekstrem fattigdom i Malawi? Norsk samarbeid med Malawi i dag bygger på en rekke innsatsområder som vanskelig kan forstås som direkte bidrag til å avskaffe fattigdom. Om disse videreføres eller ikke, er ikke viktig her, men i en storsatsing for å avskaffe ekstrem fattigdom vil de ikke ha en viktig plass. Vi må dessuten vurdere å legge til side noen hensyn som normalt prioriteres høyt i norsk bistand, blant annet at man i størst mulig grad å benytte seg av landets egne institusjoner for å styrke disse på sikt. Kanskje vil «parallele strukturer», som man oftest forsøker å unngå, være nødvendig i et tilfelle som dette, både for å sikre effektivitet og for å unngå sårbarhet knyttet til svak offentlig sektor og korrupsjonsrisiko.

Siden manglende vekst er en åpenbar hovedårsak til fattigdom i Malawi, bør inkluderte vekst være hovedprioritet i en slik satsing. Det må satses tungt i landbruket, som sysselsetter de fleste fattige. Et relativt enkelt virkemiddel kan være å gjeninnføre subsidier i kombinasjon med gode offentlige veiledningstjenester, som Malawi benyttet med rimelig stor suksess inntil 1980-årene. Det er dyrt, men velprøvd, og vil nesten garantert øke produksjonen og dermed redusere fattigdom. I tillegg finnes velutviklede planer for storskala irrigasjon som nesten bare venter på finansiering, og som også vil føre til stor produksjonsøkning ved å gi mulighet til å dyrke i tørketida.

Siden landets geografiske plassering (uten kyst) og svak infrastruktur ofte gis som forklaring på hvorfor Malawi ikke gjør det godt i internasjonal handel, vil en naturlig annen oppgave være forbedret infrastruktur. Det finnes planer både for vei, jernbane og elvetransport fra Malawi til kysten av Mosambik. Om Norge bidrar til å realisere disse ( gjerne sammen med privat sektor) vil kostnadene til import og eksport falle dramatisk, noe som gir helt nye muligheter for utvikling av eksportrettet industri.

Vi kan også teste ut nye former for tilrettelegging av samhandel spesielt med Norge. Som en start kan vi delfinansiere et par direkteflygninger i uka mellom Malawi og Norge (eller et annet europeisk land), slik at Malawi blir omtrent like billig å reise til som typiske andre utviklingsland som nordmenn drar til for å gjøre forretningsreiser eller reise på ferie.

Det vil også gjøre det billigere å transportere varer mellom landene. Man kan også støtte etablering og finansiering av kvalitetskontroll i Malawi (framfor ved grensen). Da blir det enklere og mindre risikofyllt å eksportere både til Norge og til EU fordi og matvarer og andre produkter er ferdig godkjent allerede ved ankomst. Da reduseres eller kanselleres effekten av en vanlig forklaring på at afrikanske land sliter med tilgang til vestlige markeder. I tillegg bør vi gjøre investeringskapital til rådighet gjennom Norfund og andre ordninger.

Den økte kontakten og billigere flytransport vil også kunne legge grunnlag for økning i Malawis turistvirksomhet, som utgjør en viktig inntektskilde. Malawi er en svært attraktiv turistdestinasjon, men i dag koster det ofte noen tusen kroner mer å reise til Malawi enn til andre turistdestinasjoner som Kenya og Sør-Afrika.

I tillegg til slike bidrag til inkluderende vekst, kan Norge bidra til de andre elementene i Verdensbankens resept for avskaffelse av ekstrem fattigdom. Investeringer i menneskelig kapital kan blant annet skje gjennom helse og utdanning. Sikkerhet mot kriser og økonomiske sjokk kan skje landbruksinnsats med spesiell vekt på redusert risiko (matsikkerhet). Norge er allerede engasjert i landbruksarbeid, og det bør være gode muligheter til å oppskalere dette. I tillegg kan Norge bidra til å finansiere kontantstøtte som vil gi umiddelbar reduksjon i fattigdom. Om det etter en prøveperiode viser seg å fungere også i stor skala, kan det erstatte mange andre tiltak og dermed kunne delfinansieres ved frigjøring av ressurser fra andre fattigdomstiltak.

Alt dette vil koste mye penger, og antakelig mer enn det norske bistandsbudsjettet om vi skal gjøre alt. Men vi kan gjøre ganske mye av dette innenfor hva som er mulig med en kombinasjon av alle de norske bistandsmidlene som blir tilgjengelig straks vi slutter med å spre bistanden tynt ut over. Malawi ligger tross alt på et så ekstremt lavt økonomisk nivå at norske ressurser kan utgjøre en stor relativ forskjell: Norsk totale bistand utgjør alene mer enn halvparten av landets samlede brutto nasjonalprodukt (6,4 milliarder dollar)<sup>145</sup>. Om vi samtidig legger til rette for mobilisering av privat kapital kan effekten økes kraftig. Norge har dessuten en såpass viktig posisjon i Malawi at vi kunne ha påtatt oss å koordinere og kanskje til og med administrere en del av andre lands bistand, og slik sikre at denne bistanden også gikk i samme retning. Det er allmenn enighet om at dårlig koordinering er et viktig hinder for mer effektiv bistand, og om Norge hadde gått tungt inn for å påvirke andre givere på dette feltet, er det mulighet for å oppnå noe. Det er heller ikke usannsynlig at ikke-vestlige land (som Kina) vil være med på enkelte deler av denne dugnaden.

Et slikt norsk initiativ overfor ett enkelt land – Malawi er her bare et eksempel – kan inngå som en del av en internasjonal dugnad der andre rike land tar ansvar for å gjøre noe lignende i andre land med mange fattige. Dette vil være i tråd med et forslag fra Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble i anledning av at Tyskland har presidentskapet i G20, som han mener vil være riktig rammeverk for et slikt initiativ.<sup>146</sup> Det er en mengde problemstillinger knyttet til en slik ordning – og en påstand om “nykolonialisering” vil kanskje være begrunnet, så det er ikke sikkert det er en ide som bør gjennomføres, men det er et potensielt fungerende tiltak som iallfall er verdt å vurdere.



## AVSLUTNING

Avskaffelse av ekstrem fattigdom er innen rekkevidde, selv om det er lite sannsynlig at det vil skje innen 2030. I motsetning til hva som var tilfelle under perioden med Tusenårsmålene, kommer ikke dette «gratis» gjennom langvarig, robust vekst i folkerike land. Neste fase krever større og aktive grep, både i form av økonomiske investeringer og politiske grep – hva Verdensbanken kaller «transformative actions». I årene som kommer må innsatsen hovedsakelig finne sted i én bestemt region, nemlig Afrika sør for Sahara. Her har Norge historisk sett spilt en betydelig rolle, og er slik sett godt posisjonert for å bidra.

Skal Norge bidra effektivt til avskaffelse av ekstrem fattigdom, kreves det en omstilling av utviklingspolitikken. Først må norske myndigheter bestemme seg for at det er det man vil satse på. Generell «fattigdomsorientering» uten ytterligere presisering har liten verdi. Deretter kreves nødvendige avklaringer av hva som er realistisk og ønskelig, og gode prioriteringer. Det er ikke slik at «alle veier» fører til fattigdomsreduksjon: noen veier er mer kronglete enn andre, og andre når ikke dit i det hele tatt. Men det finnes strategier og tiltak som sannsynligvis er effektive, og mange av dem vesentlig enklere enn mange av de oppgavene Norge i dag påtar seg. Kontantstøtte er både en relativ enkel og lovende strategi. Her kan Norge også påta seg en global lederrolle, om politikere ønsker det. Inspirert av tidligere norske internasjonale initiativ, som vaksinearbeidet, kan vi bidra både til kunnskap, oppmerksomhet, ressursmobilisering og implementering av ordninger – i en svært viktig fase der kontantstøtte får stadig mer oppmerksomhet i både fattige og rike land.

At vi antakelig ikke når målet innen 2030, gjør ikke arbeidet noe mindre viktig eller meningsfullt, og det endrer ikke muligheten for at Norge kan gi vesentlige bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom. Om vi bruker ressursene riktig, kan vi i 2030 ha bidratt til dramatiske forbedringer for mange millioner mennesker i en ekstremt vanskelig livssituasjon, uavhengig av om det globale målet er oppnådd.

**Forfattere: Øyvind Eggen, seniorrådgiver i Civita og Nikolai Hegertun, prosjektleder i Civita.**

***Takk til referansegruppe og andre som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger i arbeidet med notatet. Notatet er skrevet med finansiering av The Bill & Melinda Gates Foundation, men reflekterer ikke nødvendigvis denne stiftelsens synspunkter og meninger.***

***Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, for å fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesse-organisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.***

***Ta kontakt med forfatterne på: [oyvind@civita.no](mailto:oyvind@civita.no), [nikolai@civita.no](mailto:nikolai@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).***

## NOTER

<sup>1</sup> <https://ourworldindata.org/a-history-of-global-living-conditions-in-5-charts/>

<sup>2</sup> Når ikke annet er angitt, er alle tall om fattigdom fra Verdensbankens "Poverty and Shared Prosperity 2016" eller underliggende data og delstudier til denne. Se [www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity) og <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home>. Det er stor usikkerhet om tallene.

<sup>3</sup> FN: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>4</sup> Verdensbanken: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concept, Data and the Twin Goals. World Bank Policy Research Report 2014. [www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity)

<sup>5</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#2>

<sup>6</sup> Bærekraftsmål nummer en (<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>)

inkluderer også flere andre målsetninger, hvorav noen kan regnes som separate mål – som å halvere fattigdom i følge nasjonale fattigdomsdefinisjoner – og noen kan regnes som del av en strategi for å nå hovedmålet.

<sup>7</sup> For mer informasjon om definisjonen, se <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

<sup>8</sup> Chris Hoy og E. Samman: What if growth had been as good for the poor as everyone else? London: ODI (2015). <https://www.odi.org/publications/9588-income-inequality-poverty-growth>

<sup>9</sup> Det er en sammenheng mellom fattigdom og forventet levealder også når man kommer over dette nivået; noe vi også ser i Norge. Nivået på litt over 70 år viser bare til det nivået hvor kurven flater ut, slik at fattigdom ikke lenger er en like viktig forklaring på lav forventet levealder på aggregert nivå.

<sup>10</sup> Peter Edward: *The Ethical Poverty Line: a moral quantification of absolute poverty*. Third World Quarterly 27, 2 (2006).

<sup>11</sup> Chris Hoy og Andy Sumner: Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty. Working Paper no 433, Center for Global Development (2016).

[www.cgdev.org/publication/gasoline-guns-and-giveaways-end-three-quarters-global-poverty](http://www.cgdev.org/publication/gasoline-guns-and-giveaways-end-three-quarters-global-poverty).

<sup>12</sup> Blant nylig forskning som støtter dette, er Daron Acemoglu og James Robinson i "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty" (Crown 2013) og Angus Deaton i "The Great Escape. Health, wealth and the origins of inequality" (Princeton 2013).

<sup>13</sup> For en drøfting av forholdet mellom asiatiske og afrikanske land med hensyn til korrupsjon og nepotisme se: Civita-notat nr 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand. [www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand](http://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand)

<sup>14</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#1>

<sup>15</sup> Se Branco Milanovic: Introducing Kuznet Waves: How income equality waxes and wanes over the very long run. Vox (CEPR's policy portal) 24 februar 2016 (<http://voxeu.org/article/introducing-kuznets-waves-income-inequality>)

<sup>16</sup> Angus Deaton: The Great Escape. Health, wealth and the origins of inequality. Princeton 2013.

<sup>17</sup> Se Civita-notat nr 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand. [www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand](http://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand)

<sup>18</sup> Se UD's budsjettproposisjoner (Prop.1 S) for de respektive år på [www.statsbudsjettet.no](http://www.statsbudsjettet.no).

<sup>19</sup> Utenriksdepartementets budsjettproposisjon. Prop 1 S (2016-2017).

<sup>20</sup> Se [www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm).

<sup>21</sup> Se Øyvind Eggen og Kjell Roland (2013): *Western Aid at a Crossroads*. Palgrave Macmillan.

<sup>22</sup> Mange menneskerettsspørsmål har ingen direkte sammenheng med fattigdom. Noen miljøtiltak, som å verne store rovdyr i Afrika, kan opplagt være i konflikt med fattiges interesser. Helse og utdanning gir bare bedre kjøpekraft under bestemte forutsetninger. Man kan mene at realisering av slike mål på lang sikt også vil redusere fattigdom. Det er fullt mulig å dra slike resonnementer, men de har ofte begrenset empirisk og historisk støtte og det drar også oppmerksomheten bort fra det at disse målene må antas å være selvstendige politiske mål og ikke underordnet fattigdomsmålene.

<sup>23</sup> Se Civita-notat nr 4, 2017: *Bruk av benchmarking for effektivisering i offentlig sektor*.

[www.civita.no/publikasjon/nr-4-2017-bruk-av-benchmarking-for-effektivisering-i-offentlig-sektor](http://www.civita.no/publikasjon/nr-4-2017-bruk-av-benchmarking-for-effektivisering-i-offentlig-sektor). Den metoden vi tar til orde for her, er ikke helt sammenlignbar fordi benchmarking normalt handler om å sammenligne hvordan ulike aktører løser omtrent de samme oppgaver på, mens vi snakker om å sammenligne helt ulike tilnærminger, noe som naturlig nok ikke kan gjøres like presist.

<sup>24</sup> Det er en hel rekke faglige og metodiske argumenter for at selv så enkle tiltak ikke kan måles med stor presisjon og sikkerhet. Her er det tilstrekkelig å nevne at enhver vurdering av endring i fattigfolks forbruk er forbundet med metodeutfordringer og stor usikkerhet, og at det i mange tilfeller (avhengig av tiltakets natur og tilgjengelige data) ikke er metodisk mulig å konkludere med tanke på kausalitet – altså om de bistandsfinansierte tiltakene faktisk har bidratt til en observert endring i forbruk. Selv når det er mulig, kan det bli så dyrt at det bare kan forsvares unntaksvis å gjøre slike vurderinger. Selv om dette skulle gjøres, er det vanskelig å vurdere tiltak opp mot hverandre, for det er åpenbare forskjeller mellom kontekster med tanke på hvor vanskelig det er å avskaffe ekstrem fattigdom. I det minste kreves en politisk avklaring av om man skal avgrense seg til de kontekstene der man kan få mest mulig igjen for pengene, altså å “høste lavthengende frukt” som i praksis kan innebære å la fattige i mer krevende områder (f eks sårbare stater) i stikken. I tillegg kommer politiske avklaringer om man skal tar sikte på kortsiktig eller mer langvarig bærekraftig avskaffelse av fattigdom, og annet.

<sup>25</sup> I allfall siden 1960-årene har bistand bestått av en kombinasjon av vestlig ekspertise, vestlig teknologi og økonomiske overføringer formidlet via multilaterale og bilaterale kanaler og sivilsamfunnsorganisasjoner.

<sup>26</sup> Denne termen er adoptert for en annen politisk ide – *laissez-faire*-kapitalisme i USA – men er blitt utbredt som en generell term for ideen om at “når det regner på presten, drypper det på klokkeren”.

<sup>27</sup> For mer om dette, se Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, *Development Policy Review* 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>

<sup>28</sup> Et av mange eksempler på dette er trebindsverket av Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An inquiry into the poverty of nations* fra 1968 (The Penguin Press). Her nevnes nesten ikke fattige som enkeltmennesker; den relevante sosiale og økonomiske enhet er nasjonene.

<sup>29</sup> Presidentens tale ved Verdensbankens årsmøte i Nairobi i 1973. [www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara\\_Nairobi\\_speech.pdf](http://www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara_Nairobi_speech.pdf)

<sup>30</sup> Amartya Sen: “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”. Clarendon Press, Oxford, 1981

<sup>31</sup> Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, *Development Policy Review* 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>

<sup>32</sup> For en oversikt, se Nanak Kakwani, Shahid Khandker og Hyun Son: Pro-poor growth: Concepts and measurements with country case studies. UNDP (International Poverty Centre) Working paper 1, 2004. <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper1.pdf>

<sup>33</sup> Jarle Simensen: *Norsk utviklingshjelps historie 1: 1952-1975*. Fagbokforlaget 2003. Side 30.

<sup>34</sup> Stortingsmelding nr 29 (1971-72).

<sup>35</sup> Se f eks *Norsk utviklingshjelps historie 2*, side 138-143.

<sup>36</sup> Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kierland: *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989*. Fagbokforlaget 2003. Side 20.

<sup>37</sup> Se f eks *Norsk utviklingshjelps historie 2*, side 150-154

<sup>38</sup> Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, *Development Policy Review* 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>

<sup>39</sup> På den tid var utviklingspolitisk debatt preget av kontroverser knyttet til spørsmål som handelsliberalisering og “globalisering”, u-landsgjeld, sosiale og miljømessige konsekvenser av bistandsfinansierte industrietableringer, og krav om endret geopolitisk maktbalanse mellom nord og sør. Verdensbanken var ofte i fokus. Slike kontroverser er ikke borte, men virker mindre dominerende nå.

<sup>40</sup> Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, *Development Policy Review* 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>

<sup>41</sup> Verdensbanken: *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data and the Twin Goals. Policy Research Report*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20384>

<sup>42</sup> Blant nyere arbeider som tar et makroorientert blikk på fattigdom er Paul Colliers bok “The Bottom Billion” (Oxford University Press, 2007). Hans *Bottom billion* viser ikke til enkeltmennesker under fattigdomsgrensen, men er et omtrentlig anslag over det samlede innbyggertallet i verdens fattigste land, og han beskriver den fattigdomsfellen disse landene er i med noen innspill til hvordan de kan komme ut av fattigdom.

Nobelprisvinner Angus Deaton (*The Great Escape. Health, wealth and the origins of inequality*. Princeton, 2013) forklarer på sin side hvordan samfunn har utviklet seg gjennom de siste 250 år, og hva som kreves for at de som er igjen skal følge etter, med vekt på sammenhengen mellom inntekt og helse – men konkluderer med at den ene avgjørende faktor er gode institusjoner.

<sup>43</sup> Clark, Gregory (2009): *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton University Press.

<sup>44</sup> Jeffrey Sachs: *The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime*. Penguin Press 2005

<sup>45</sup> Stephen Smith: *Ending Global Poverty: A Guide to What Works*. Palgrave MacMillan 2005.

<sup>46</sup> Øyvind Eggen oppholdt seg i denne landsbyen som del av et ti måneders antropologisk feltarbeid i 2009 i tilknytning til doktorgradsarbeid.

<sup>47</sup> Banerjee, A. & Duflo, E.: *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs, 2012

<sup>48</sup> Se for eksempel Michael B. Katz: *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty*. Oxford 2013.

<sup>49</sup> Else Øyen m.fl.: Comparative Research Programme on Poverty: "The Polyscopic Landscape of Poverty Research" Report prepared for the Research Council of Norway. Norges forskningsråd 2005.  
[www.forskningsradet.no/CSStorage/Flex\\_attachment/stateofheart.pdf](http://www.forskningsradet.no/CSStorage/Flex_attachment/stateofheart.pdf)

<sup>50</sup> Den norske forskeren Vigdis Broch-Due har fremmet slike perspektiver i sin forskning. Se for eksempel Anderson, D. and Broch-Due, V. *The Poor Are Not Us: Poverty and Pastoralism in Eastern Africa*. Oxford & Athens: James Curry & Ohio University Press 1999.

<sup>51</sup> Laurence Chandy, Hiroshi Kato and Homi Kharas: *The Last Mile in Ending Extreme Poverty*. Brookings Institution Press, 2015

<sup>52</sup> Alle data er fra Verdensbankens "Poverty and Shared Prosperity 2016" eller underliggende data og delstudier til denne. Se [www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity) og <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home>. Det er stor usikkerhet om tallene.

<sup>53</sup> Dette er basert på en husholdsundersøkelse i 89 land som opererte med to fattigdomslinjer, en på 1.9 og en på 3.1 dollar per dag, og reflekterer derfor ikke nødvendigvis bare de ekstremt fattige. Se omtale i Verdensbanken: *Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality*. World Bank 2016.

[www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity)

<sup>54</sup> Modalverdien, altså den inntekten som har det største antall observasjoner.

<sup>55</sup> Greenhill, et. al.: *Financing the future*. Overseas Development Institute, 2015. Side 22. Tallene er ikke direkte sammenlignbare med de som ligger til grunn for den internasjonale fattigdomsgrensen.

<sup>56</sup> Vi har ikke presise estimater for utviklingen for de ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara samlet. Verdensbanken har sett på ni land der de mener dataene er gode nok, og på den bakgrunn beregner de at de fattigste 40 prosent i hele regionen – som grovt sett reflekterer de ekstremt fattige – har hatt 2,7 prosent årlig vekst siden 2008 (Se Verdensbanken: *Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality*. World Bank 2016).

<sup>57</sup> Andy Sumner/ Mallett: *The Future of Foreign Aid*. Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty. Palgrave Macmillan 2013.

<sup>58</sup> Dette var et viktig resonnement i Meld St 25 (2012-2013) under utviklingsminister Heikki Holmås. Den britiske forskeren Andy Sumner var en viktig pådriver for dette argumentet internasjonalt.

<sup>59</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>

<sup>60</sup> For å illustrere hvor flytende kategorien "sårbare stater" kan være, bruker Fund for Peace en indeks som kategoriserer hele 125 land som sårbare, med ulik grad av sårbarhet: <http://fsi.fundforpeace.org/>

<sup>61</sup> Tallet på flere tusen liv spart hver dag kan utledes av beregninger av blant annet WHO av hvordan tuberkulose, malaria og hiv/aids er blitt redusert siden rundt årtusenskiftet. Vaksinealliansen Gavi, hvor Norge har hatt en hovedrolle, har også gjort egen beregninger av antallet liv som er spart.

<sup>62</sup> Dette gjelder samlet vestlig bistand i følge statistikk fra OECD DAC. Se Øyvind Eggen og Kjell Roland: *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*. Palgrave Macmillan 2013 (figur 2.1).

<sup>63</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Fertility Patterns 2015*.

[www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/fertility/world-fertility-patterns-2015.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/fertility/world-fertility-patterns-2015.pdf)

<sup>64</sup> Se for eksempel John Bongaarts og John Casterline: *Fertility Transition: Is sub-Saharan Africa different?* *Population and Development Review* 38 (1), 2013

<sup>65</sup> Lutz, W., Goujon, A. og K.C., S. *The link between Structural Adjustment Programs and stalled fertility*. IIAASA Interim Report, March 2015 (<http://pure.iiasa.ac.at/11681/1/IR-15-007.pdf>)

<sup>66</sup> Se John B. Casterline, *Prospekt for Fertility Decline in Africa*, samt andre artikler i spesialnummeret *Fertility Transition in Sub-Saharan Africa* i tidsskriftet *Population and Development Review*, 43 (S1), Mai 2017.

<sup>67</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Population Prospects, the 2015 Revision*. [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key\\_Findings\\_WPP\\_2015.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf)

<sup>68</sup> At utfordringene er størst i Afrika sør for Sahara, betyr ikke at de er i ferd med å bli løst i andre regioner. Land som Afghanistan og Nord-Korea vil ha store andeler av befolkningen i ekstrem fattigdom i lang tid framover, og selv om India skulle fortsette den positive utviklingen vil landet ha et stort antall ekstremt fattige.

<sup>69</sup> For eksempel var mikrofinansiering lenge en veldig populær "løsning" på fattigdomsproblemet. Et annet eksempel er arbeidet for å formalisere de fattiges eiendomsrettigheter ut fra en ide om at de satt på mye "død kapital", inspirert av økonomen Hernando de Soto.

- <sup>70</sup> Laurence Chandy, Hiroshi Kato og Homi Kharas: The Last Mile in Ending Extreme Poverty. Brookings Institution Press, 2015.
- <sup>71</sup> Laurence Chandy, Hiroshi Kato and Homi Kharas: The Last Mile in Ending Extreme Poverty. Brookings Institution Press, 2015. Side 17
- <sup>72</sup> Se for eksempel Rahul Anand ; Saurabh Mishra ; Shanaka J Peiris: Inclusive Growth: Measurements and Determinants. IMF Working Papers no 13/135, 2013.
- <sup>73</sup> Det finnes tilfeller av land som har hatt sterk vekst uten å avskaffe ekstrem fattigdom, som i noen vest-afrikanske oljeøkonomier. Det har vært ekstremt lite inkluderende vekst, og i de fleste tilfeller har den heller ikke vært vedvarende over lang tid.
- <sup>74</sup> Raj M. Desai: Social Policy and Extreme Poverty, kapittel 10 i Laurence Chandy, Hiroshi Kato and Homi Kharas: The Last Mile in Ending Extreme Poverty. Brookings Institution Press, 2015
- <sup>75</sup> Kaushik Basu: Shared Prosperity and the Mitigation of Poverty, in Practice and in Precept. World Bank Policy Research Working Paper 6700, November 2013. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6700>
- <sup>76</sup> Se <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20384> for hvordan Verdensbanken tolker og ser for seg å implementere disse målene.
- <sup>77</sup> Verdensbanken: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concept, Data and the Twin Goals. World Bank Policy Research Report 2014. [www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity)
- <sup>78</sup> Justin Yifu Lin: From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Papers, June 2011. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5702>
- <sup>79</sup> [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html)
- <sup>80</sup> Paul Collier: The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It. Oxford University Press 2007.
- <sup>81</sup> Verdensbanken, World Development Report 2008: Agriculture for Development. [https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR\\_00\\_book.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf)
- <sup>82</sup> Verdensbanken, World Development Report 2008: Agriculture for Development
- <sup>83</sup> I Norge regnes både investering i humankapital og sosiale sikkerhetsnett gjerne under «velferd» og «velferdsordninger». Når vi ikke bruker det her, er det for å unngå for direkte assosiasjoner til den norske velferdsstaten, som bare er en av mange måter å organisere sosial sikkerhet på.
- <sup>84</sup> Thandika Mkandawire: Targeting and Universalism in Poverty Reduction. United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme Paper 23, 2005.
- <sup>85</sup> Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, Development Policy Review 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>
- <sup>86</sup> Øyvind Eggen: “Making and Shaping Poor Malawians: Citizenship Below the Poverty Line”, Development Policy Review 31 (6), 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12031/abstract>
- <sup>87</sup> Mye av forskningen rundt bistandseffektivitet peker i retning av at dette er det området der det er vanskeligst å se resultater av bistand.
- <sup>88</sup> Roy Mersland og Øyvind Eggen: You Cannot Save Alone: Financial and Social Mobilisation in Savings and Credit Groups. Norad 2007. [www.microfinancegateway.org/library/you-cannot-save-alone-financial-and-social-mobilisation-savings-and-credit-groups](http://www.microfinancegateway.org/library/you-cannot-save-alone-financial-and-social-mobilisation-savings-and-credit-groups)
- <sup>89</sup> For en oversikt over evalueringer av slike programmer, se Jessica Hagen-Zanker m.fl: Understanding the impact of cash transfers: the evidence. ODI Briefing, July 2016 [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10748.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10748.pdf)
- <sup>90</sup> For omtale av et forsøk i Kenya, se [https://www.nytimes.com/2017/02/23/magazine/universal-income-global-inequality.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/02/23/magazine/universal-income-global-inequality.html?_r=0)
- <sup>91</sup> Stephen Kidd: The Political Economy of “Targeting” of Social Security Schemes. Development Pathways, 2015. [www.developmentpathways.co.uk/resources/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4.pdf](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4.pdf)
- <sup>92</sup> Barriento: Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out? World Development 40, nr 1 (2012).
- <sup>93</sup> For en diskusjon, se Stephen Kidd: The Political Economy of “Targeting” of Social Security Schemes. Development Pathways, 2015 [www.developmentpathways.co.uk/resources/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4.pdf](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4.pdf)
- <sup>94</sup> Pranab Bardhan, blogginnlegg 26 september 2016. [http://www.ideasforindia.in/article.aspx?article\\_id=1694](http://www.ideasforindia.in/article.aspx?article_id=1694)

<sup>95</sup> For å illustrere: Alle norske “fokusland” i utviklingspolitikken, med ett unntak (Myanmar) har en økonomi som er svakere enn halvparten av Indias.

<sup>96</sup> ILO: Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefing, paper 3 (2008). <http://courses.itcilo.org/A106527/readings/Can%20low-income%20countries%20afford%20basic%20social%20security.pdf>

<sup>97</sup> Utsagnet stammer visstnok fra Karan Singh under verdenskonferansen om befolkning i Budapest i 1974.

<sup>98</sup> Se også <https://www.minervanett.no/ulikhet-og-utvikling/>

<sup>99</sup> Vi legger til grunn Verdensbankens kategorisering, og Verdensbankens anslag over bruttonasjonalprodukt. Tallet er ikke kjøpekraftsjustert og er ikke direkte sammenlignbart med tallet som legges til grunn for fattigdomsgrensen.

<sup>100</sup> Yoshida et. al. (2014): *Is Extreme Poverty Going to End?* Policy Research Paper 6740. Verdensbanken. <http://documents.worldbank.org/curated/en/733451468167943557/pdf/WPS6740.pdf>

<sup>101</sup> Yoshida et. al. (2014): *Is Extreme Poverty Going to End?* Policy Research Paper 6740. Verdensbanken. <http://documents.worldbank.org/curated/en/733451468167943557/pdf/WPS6740.pdf>

<sup>102</sup> Kaushik Basu, sitert i Yoshida et. al. (2014): *Is Extreme Poverty Going to End?* Policy Research Paper 6740. Verdensbanken. <http://documents.worldbank.org/curated/en/733451468167943557/pdf/WPS6740.pdf> Vår oversettelse.

<sup>103</sup> De har selvsagt en rekke forbehold ettersom slike beregninger i stor grad er en teoretisk øvelse. Blant annet påpeker de at økte skatter og omprioriteringer av forsvarsbudsjett selvsagt vil ha omkostninger, både administrativt, men også direkte overfor de fattige.

<sup>104</sup> Chris Hoy og Andy Sumner: Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty? Working Paper 433, Center for Global Development [www.cgdev.org/publication/gasoline-guns-and-giveaways-end-three-quarters-global-poverty](http://www.cgdev.org/publication/gasoline-guns-and-giveaways-end-three-quarters-global-poverty).

<sup>105</sup> Chris Hoy og Andy Sumner: Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty? Working Paper 433, Center for Global Development. Side 24

<sup>106</sup> <http://www.sv.uio.no/esop/forskning/tema/gnierindeksen/>

<sup>107</sup> At forskning har sådd tvil om hvorvidt den samlede bistand bidrar til vekst, er ikke relevant her: Det kan enklest forklares med at størstedelen av bistanden ikke er innrettet for å skape vekst. Forskning på effektene av den delen bistanden som er innrettet for å skape vekst, viser positive effekter. Se for eksempel Kamiljon Akramov: Foreign Aid Allocation, Governance, and Economic Growth (University of Pennsylvania Press 2012). Lignende resultater framkommer i flere andre økonometriske studier, og noen av dem viser til svært god effekt av økonomisk orientert bistand på vekst. Det betyr ikke uten videre at samme type bistand gir positiv effekt på fattigdom, men det er rimelig å anta. Samtidig er minst ett studium ikke finner positiv effekt selv av økonomisk bistand på vekst (Rajan og Subramanian: Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?, The review of Economics and Statistics, vol 90, no 4, 2008). Forskjellen mellom ulike studier skyldes i hovedsak hva slags data (land, tidsperioder, type bistand) de har lagt til grunn, og metodevalg. I tillegg har vi andre virkemidler enn bistand som kan bidra til vekst, deriblant handelssamarbeid og tilrettelegging for privat sektor.

<sup>108</sup> Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa.

[http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)

<sup>109</sup> Alastair McKechnie og Marcus Manuel: Peace Building and State Building in Fragile States: External Support that Works. Kapittel 4 i Laurence Chandy, Hiroshi Kato and Homi Kharas: The Last Mile in Ending Extreme Poverty. Brookings Institution Press, 2015

<sup>110</sup> Christine Zhang, Laurence Chandy og Lorena Noe ved the Brookings Institution. Se <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/01/20/the-global-poverty-gap-is-falling-billionaires-could-help-close-it/>

<sup>111</sup> Deaton, Angus: *The Great Escape. Health, wealth and the origins of inequality*. Princeton, 2013.

Beregningene er basert på tall og en fattigdomsdefinisjon fra 2008.

<sup>112</sup> <http://blogs.worldbank.org/impactevaluations/fact-checking-universal-basic-income-can-we-transfer-our-way-out-poverty>

<sup>113</sup> Verdensbankens Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality (World Bank 2016), side 40.

Verdensbanken beregner “poverty gap” på 15,9 prosent som tilsier at 0,30 dollar dagen skal være tilstrekkelig for å løfte alle ut av fattigdom. Men det er et gjennomsnittstall som bare gir praktisk mening om det er perfekt tilpasset i slik at hver enkelt fattig får akkurat det som skal til for såvidt å komme seg opp til linja. På grunn av dette og veldig mye annen usikkerhet i regnestykket velger vi like gjerne tallet 1 dollar, fordi det er et rundt tall.

<sup>114</sup> En grunn til at regnestykket ikke er praktisk relevant, er at det ikke fins mulighet til å identifisere de 767 millioner ekstremt fattige for å gi penger bare til disse, og at administrasjonskostnader er utelatt. Dessuten er det snakk om ulike valutaer – USD versus kjøpekraftsjusterte dollar.

<sup>115</sup> Malawi er stabilt og har institusjoner og infrastruktur som er tilstrekkelig til at dette antakelig ville vært mulig. Malawi har et *poverty gap* som indikerer at 0,6 dollar pr dag i snitt er tilstrekkelig for å “nå opp” til fattigdomsgrensen.

<sup>116</sup> På tross av at de menneskelige lidelsene er enorme, skiller ikke Syria-konflikten seg ut fra andre humanitære katastrofer fra et fattigdomsperspektiv: Sammenlignet med humanitære utfordringer andre steder i verden er ikke folks kjøpekraft og materielle forbruk en hovedutfordring.

<sup>117</sup> Når vi ikke oppgir spesifikke tall knyttet til den norske bistandsporteføljen, er det fordi statistikken på Norads hjemmesider ([www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall](http://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall)) er basert på kategoriseringer som gjør det vanskelig å gi presise tall direkte til bruk i denne diskusjonen.

<sup>118</sup> Se Civita-notat 13/2015: Norsk landbruksbistand: Bistand på lavbluss.

<https://www.civita.no/2015/06/22/nytt-civita-notat-norsk-landbruksbistand-bistand-pa-lavbluss>

<sup>119</sup> Se kapittelpost 160.70 i UD's statsbudsjettproposisjon (Prop 1 S). Siste budsjettforslag er på [www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2016/dokumenter/pdf/ud.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/ud.pdf). Støtteordningene er også omtalt hos Norad på <https://www.norad.no/tilskudd/sok-stotte/sivilt-samfunnfrivillige-organisasjoner/>. Øvrig støtte til ideelle organisasjoner over andre budsjettposter er stort sett målrettet humanitære utfordringer eller spesifikke norske sektorvise satsinger, ikke avskaffelse av ekstrem fattigdom.

<sup>120</sup> Civita-notat 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand (<https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>) og Civita-notat 10/2016: Norsk utviklingspolitikk fram mot 2030.

<https://www.civita.no/publikasjon/nr-10-2016-norsk-utviklingspolitikk-frem-mot-2030>

<sup>121</sup> Se Civita-notat 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand (<https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>)

<sup>122</sup> <https://www.au.int/en/agenda2063>

<sup>123</sup> Her kunne vi også inkludert spesielt utsatte individer, som funksjonshemmede. Det har noe mindre direkte effekt på *målbar* reduksjon i fattigdom, ettersom disse ofte bor i et hushold med funksjonsfriske og fattigdom vurderes på grunnlag av hele husholdets økonomi.

<sup>124</sup> Dette bygger på personlig erfaring. En viktig del av forklaringen antas å være at UD og Norad i mindre grad enn tidligere etterspør kompetanse fra andre norske miljøer, samt at anskaffelsesordningene gjør det vanskelig å legge til rette for uformell og dynamisk dialog med fagmiljøer.

<sup>125</sup> Norad og UD styres riktignok etter en del relativt strenge føringer, men i praksis har norsk forvaltning hatt mulighet til å ignorere en del av de formelle føringene og fravike fra den strenge resultatstyringen som gjelder for mange andre givere. Det er blant annet omtalt i Norads evalueringsrapport 1/2014, som sier at de formelle systemene er på plass, men at ledere sjelden etterspør om de ansatte følger disse. [www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/can-we-demonstrate-the-difference-that-norwegian-aid-makes/](http://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/can-we-demonstrate-the-difference-that-norwegian-aid-makes/)

<sup>126</sup> SSBs holdningsundersøkelser om norsk bistand viser for eksempel at støtten til norsk bistand har holdt seg svært høyt selv om tilliten til at bistanden forvaltes effektivt, er redusert. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/holdning-til-bistand-2013>

<sup>127</sup> Se Civita-notat nummer 4/2017. Dette notater omhandler benchmarking i offentlig sektor i Norge og metoden er ikke den samme som den som foreslås i dette notatet: Benchmarking i offentlig sektor i Norge er et verktøy for å sammenligne ulike måter å løse omtrent de samme oppgaver på, mens her snakker vi om sammenligning mellom helt ulike typer tiltak opp mot samme mål, noe som naturlig nok ikke kan gjøres like presist.

<sup>128</sup> Det er en hel rekke faglige og metodiske argumenter for at selv så enkle tiltak ikke kan måles med stor presisjon og sikkerhet. Her er det tilstrekkelig å nevne at enhver vurdering av endring i fattigfolks forbruk er forbundet med metodeutfordringer og stor usikkerhet, og at det i mange tilfeller (avhengig av tiltakets natur og tilgjengelige data) ikke er metodisk mulig å konkludere med tanke på kausalitet – altså om de bistandsfinansierte tiltakene faktisk har bidratt til en observert endring i forbruk. Selv når det er mulig, kan det bli så dyrt at det bare kan forsvares unntaksvis å gjøre slike vurderinger. Selv om dette skulle gjøres, er det vanskelig å vurdere tiltak opp mot hverandre, for det er åpenbare forskjeller mellom kontekster med tanke på hvor vanskelig det er å avskaffe ekstrem fattigdom. I det minste kreves en politisk avklaring av om man skal avgrense seg til de kontekstene der man kan få mest mulig igjen for pengene, altså å “høste lavhengende frukt” som i praksis kan innebære å la fattige i mer krevende områder (f eks sårbare stater) i stikken. I tillegg kommer politiske avklaringer om man skal tar sikte på kortsiktig eller mer langvarig bærekraftig avskaffelse av fattigdom. Det gjelder særlig om vi også skal vurdere strategier som kan være ytterst effektive mot ekstrem



fattigdom men med så indirekt, langsiktig og kanskje usikker effekt at det er helt umulig å vurdere presist, som investeringer i økonomisk vekst, endret politikk eller bedre styresett i et land.

<sup>129</sup> Se Civita-notat 10/2016: Norsk utviklingspolitikk frem mot 2030. <https://www.civita.no/publikasjon/nr-10-2016-norsk-utviklingspolitikk-frem-mot-2030>

<sup>130</sup> Utenriksdepartementet har praktisk talt ikke nedskrevne strategier i det hele tatt, langt mindre på landnivå, utover årlige virksomhetsplaner ved de norske ambassadene.

<sup>131</sup> Landkategoriene viser til Verdensbankens kategorier, men man kan med fordel unngå skarpe skiller mellom de ulike kategorier av land.

<sup>132</sup> *Fragile States Index* opererer med 125 land innenfor faresonen av sårbarhet: <http://fsi.fundforpeace.org/>

<sup>133</sup> Denne erkjennelsen - at effektive bidrag på dette området avhenger av å utnytte muligheter når de oppstår - framkommer av mye litteratur på området, blant annet i forskningsprosjektet "African Power and Politics Programme". Se synteserapporten på <http://www.institutions-africa.org/page/app%2Bsynthesis.html>.

<sup>134</sup> Å føre solid evidens på hvilken forskjell Norfund gjør på ekstrem fattigdom ville vært kostnadskrevende, men det er rimelig å forvente at Norfund forsøker å sannsynliggjøre dette. I dag rapporterer Norfund stort sett bare hva de investerer i, ikke hvilken forskjell de utgjør.

<sup>135</sup> Se blant annet Civita-notat 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand. [www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand](http://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand)

<sup>136</sup> Hva som er "tilstrekkelig informasjon" er selvsagt avhengig av hva informasjonen skal brukes til (som ofte framstår uklart, utover å tilfredsstillende formelle krav) og hvem som skal vurdere det. Det som imidlertid er klart, er at selv etter enorme investeringer av arbeidstid gjennom rundt 30 år i ulike varianter av "resultatstyring" (Logical Framework Approach og senere systemer som bygger på tilsvarende logikk) er det knapt en eneste grundig evaluering av norsk bistand som ikke konkluderer med at resultatinformasjonen ikke er god nok, og det er iallfall ikke godt nok til å overbevise kritikere om at bistanden "virker".

<sup>137</sup> Se for eksempel Civita-notat 5/2015: Jakten på resultater i norsk bistand ([www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand](http://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand)), Civita-notat 10/2016: Norsk utviklingspolitikk frem mot 2030 (s 23) og <https://www.minervanett.no/typisk-norsk-bistand/>

<sup>138</sup> de Carvalho, Benjamin & Neumann, Iver B. (2014): *Small States Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*: <http://www.nupi.no/Publikasjoner/CRISTin-Pub/Small-State-Status-Seeking-Norway-s-Quest-for-International-Standing>

<sup>139</sup> Mobilisering av andre ressurser er et mål for de fleste slike satsinger, men det er vanskelig å vite i hvilken grad man har lyktes i det, fordi man ikke vet hvor mye ressurser som ville blitt allokert til samme formål uten en norsk satsing. Det kan virke som om den norske satsingen på mødre- og barnehelse var vellykket i så måte, men ikke i det norske klima- og skoginitiativet, der få andre land har bidratt med ressurser til REDD+ og lignende initiativ som de norske, selv etter mange år.

<sup>140</sup> Se også <http://innvikling.blogspot.no/2016/02/helse-vs-utdanning.html>.

<sup>141</sup> Verdensbanken: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concept, Data and the Twin Goals. World Bank Policy Research Report 2014. [www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity)

<sup>142</sup> Det har blant annet skjedd i form av "vaksineobligasjoner" til støtte for langsiktig finansiering av vaksinearbeidet til Gavi. <http://www.iffim.org/bonds/>

<sup>143</sup> Malawi scorer omtrent på gjennomsnittet på de fleste indikatorer på godt styresett i Worldwide Governance Indicators. Se <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

<sup>144</sup> <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

<sup>145</sup> <http://data.worldbank.org/country/malawi>

<sup>146</sup> <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-g20-presidency-agenda-by-wolfgang-schauble-2017-03>



Aldri før har menneskeheten hatt så stor suksess i kampen mot ekstrem fattigdom som etter den kalde krigens slutt. Mens om lag 35 prosent av verdens befolkning levde i ekstrem fattigdom i 1990, er andelen nå under 10 prosent. Antallet ekstremt fattige er redusert med langt over hundre tusen – hver dag i hele denne perioden.

Inspirert av denne suksessen vedtok FN gjennom Bærekraftsmålene å avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030. Basert på de siste års utvikling framstår det i utgangspunktet som en overkommelig oppgave.

Men neste fase i arbeidet for avskaffelse av ekstrem fattigdom blir annerledes og vesentlig vanskeligere. En grunn til dette er at økonomisk vekst av ulike grunner ikke forventes å gi like gode bidrag til redusert fattigdom som de siste årene. Det gir grunn til å stille spørsmål om bistand bør spille en viktigere rolle. Størsteparten av den gjenværende fattigdommen vil være konsentrert i Afrika sør for Sahara, som er en viktig region for norsk utviklingspolitikk.

Hvordan kan og bør Norge bidra til neste fase av kampen mot ekstrem fattigdom?