

Avskaffelse av ekstrem fattigdom innen 2030

av Øyvind Eggen, prosjektleder i Civita og Nikolai Hegertun, stipendiat ved UiO

Innledning

FN har gjennom Bærekraftsmålene vedtatt å avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030. Etter at et nullmål ble avvist som urealistisk, tar man sikte på at andelen ekstremt fattige i verden skal være under tre prosent i 2030. I dette notatet ser vi på norsk utviklingspolitikk i lys av dette målet. Vi stiller også spørsmål ved om Bærekraftsmålene bygger på en hensiktsmessig definisjon av fattigdom. Notatet bygger på Civita-rapporten «Veier ut av fattigdom. Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?», som gir utfyllende informasjon og kildehenvisninger.

I utgangspunktet skulle man kanskje tro at utryddelse av ekstrem fattigdom innen 2030 var trygt innenfor rekkevidde. Vi er allerede på god vei: Aldri før har menneskeheten hatt større suksess i kampen mot fattigdom enn de siste tiårene. Andelen som lever i ekstrem fattigdom, har falt fra anslagsvis 35 prosent av verdens befolkning i 1990 til rundt ni prosent i dag. Om vi framskriver den utviklingen, når vi målet om utryddelse av fattigdom innen 2030. Man skulle kanskje også tro at et giverland som Norge allerede er i full gang med å bidra til ytterligere fattigdomsreduksjon. Fattigdomsbekjempelse har tross alt vært det vedtatte hovedmålet for norsk bistand i flere tiår.

I praksis er det ikke så enkelt. Neste fase i arbeidet mot ekstrem fattigdom vil kreve noe vesentlig annet enn å videreføre de siste tiårs suksessoppskrift. Dessuten er norsk utviklingspolitikk i liten grad utformet med tanke på effektiv reduksjon av ekstrem fattigdom, og det foreligger ingen strategi for hvordan Norge skal bidra til å nå FNs mål.

«Fattigdomsbekjempelse» brukes i retorikk, ikke til styring

Som Nikolai Hegertun tidligere har påpekt (Civita-notat 5/2015), styres norsk utviklingspolitikk etter utydelige, utflytende og delvis inkompatible målformuleringer. De gir mening som politisk retorikk, men ikke som styringsparametere. Dette gjelder også for «fattigdomsbekjempelse». Selv om dette lenge har vært et hovedmål for utviklingspolitikken, har det aldri vært klart definert hva det skal bety i praksis. Avhengig av definisjon kan minst halve verdens befolkning enkelt kategoriseres som fattige, og praktisk talt all bistand tar sikte på å gjøre livet lettere for noen av disse. Slik sett kan nesten all bistand begrunnes med at det bekjemper fattigdom. Ofte hører man politiske ledere eller interessegrupper begrunne ulike bistandsinnsatser med at «de fleste fattige bor (eller kommer i fremtiden til å bo) i landkategori X». Ved å velge selektivt mellom ulike fattigdomsdefinisjoner, tidsperspektiver og kilder kan bistand til nesten ethvert utviklingsland begrunnes slik. Men nettopp fordi fattigdomsbekjempelse kan legitimere nesten all bistand, er målet ubrukelig som styringsverktøy om det ikke spesifiseres nærmere.

I tillegg kommer et iboende særtrekk ved utviklingspolitisk diskusjon. Mens man i nasjonal politisk debatt oftest tar for gitt at ulike politiske mål kan være i konflikt med hverandre, legger man gjerne til grunn at ulike mål utgjør synergier i fattige land, slik at innsats for ett utviklingspolitisk mål også bidrar til andre utviklingsmål. For eksempel har det vært vanlig i hjemlig politisk debatt å tenke at det er konflikt mellom miljø og økonomisk vekst, mens man i utviklingspolitikk ofte insisterer på at de to målene styrker hverandre. I en slik logikk er det ikke så viktig å prioritere mellom ulike mål. Fattigdomsbekjempelse står her i en særstilling, fordi det er vanlig å forutsette, uten å måtte begrunne det nærmere, at nesten enhver utviklingspolitisk innsats på sikt fører til redusert fattigdom. Det kan kanskje forklare hvorfor nesten all bistand er begrunnet med å redusere fattigdom, mens det i praksis er ganske få bistandsinnsatser som er utformet for mest mulig effektive bidrag til dette.

Bærekraftsmål nummer én er håndterbart, men ikke ideelt

I mangel av andre spesifiseringer av hvordan «fattigdomsbekjempelse» skal forstås i norsk utviklingspolitikk, legger vi her til grunn Bærekraftsmål nummer én om ekstrem fattigdom. Helt konkret er målet å redusere den andel av verdens befolkning som befinner seg under en tenkt fattigdomsgrense uttrykt ved et materielt forbruk som tilsvarer hva du kunne få for 1,9 amerikanske dollar i USA i 2011 (kjøpekraftjusterte dollar). Dagens grense er en oppjustering av den universelle fattigdomsgrensen som først ble kjent som «one dollar a day».

I praksis er det mer krevende, for dette kan ikke måles på noen presis måte. Den internasjonale definisjonen av fattigdom kan derfor vanskelig brukes til å skille mellom ekstremt fattige og andre fattige i hvert enkelt land. Bistandsorganisasjonenes ofte skråsikre bruk av nasjonale og globale tall om fattigdom bygger på svært grovmaskede estimater med lite støtte i forskning. Målet er enda dårligere egnet til å vurdere resultater av bistand, for det er ikke mulig å slå fast hvor mye av framtidig måloppnåelse som skyldes bistand, langt mindre hva som kan tilskrives norsk innsats. Fattigdomsgrensen er derfor en imaginær grense av større retorisk enn praktisk nytte.

En så avgrenset målformulering innebærer også at mange viktige utviklingspolitiske hensyn som er viktige i et fattigdomsperspektiv, faller utenfor. Det gjelder blant annet ulikhets- og fordelingsdimensjonen, rettighetsspørsmål og behovet for et helhetlig perspektiv på ulike innsatser og tjenester overfor fattige. Dessuten innebærer den en avgrensning til de mest ekstreme varianter av fattigdom, nemlig noe nær et materielt eksistensminimum. Med en nesten hvilken som helst annen definisjon av fattigdom vil antallet fattige i verden være langt høyere. Med en fattigdomsgrense på fem dollar per dag vil omtrent halve verdens befolkning være fattige, og vi vil ikke være i nærheten av å kunne avskaffe fattigdom innen 2030. Men gjennom Bærekraftsmålene er det etablert en uuttalt global arbeidsdeling, der det internasjonale samfunnet har påtatt seg å avhjelpe den mest ekstreme fattigdommen, mens øvrig fattigdom – som fortsatt vil være svært utbredt i overskuelig framtid – er et nasjonalt ansvar. Om det er en fornuftig arbeidsdeling er et interessant politisk og etisk spørsmål som fortjener mer refleksjon og debatt, framfor å framstå nærmest som en utilsiktet konsekvens av en definisjon.

En stadig smalere forståelse av fattigdom

Historisk kan det se ut som om dagens internasjonale mål om redusert fattigdom – opprinnelig introdusert gjennom Tusenårsmålene – har fortrenget en langt mer bredspektret forståelse av fattigdom i internasjonal utviklingspolitikk. På 1990-tallet var fattigdomsstrategier gjerne inspirert av nobelprisvinner Amartya Sen og andre forskere som drev empirisk forskning på fattigdom. De konkluderte med at fattigdom har mange ulike årsaker og konsekvenser som ikke enkelt fanges opp i en definisjon som bare vektlegger materielt forbruk. Slike analyser ledet fram til UNDPs «Human Development Index» og inspirerte til engasjement for rettighetsbaserte utviklingsstrategier. Men da Tusenårsmålene la til grunn en mer endimensjonal tilnærming til fattigdom, ble det denne som vant fram. Det var ikke fordi faglige vurderinger tilsa at den definisjonen var hensiktsmessig med tanke på å tjene kampen mot fattigdom i de enkelte land (snarere tvert imot), men fordi den tjente giverlandenes og bistandsapparatets behov for oversikt, måling og rangeringer. Gjennom Tusenårsmålene og senere Bærekraftsmålene adopterte også Norge implisitt en slik tilnærming til fattigdom, og kravet om en «bred» tilnærming til fattigdom stilnet i det utviklingspolitiske ordskiftet.

På denne bakgrunn mener vi at Bærekraftsmålet om redusert fattigdom ikke er den ideelle rammen for en norsk fattigdomspolitik. Men det er den eneste spesifisering av «fattigdomsbekjempelse» som både er politisk vedtatt (ved at Bærekraftsmålene ligger til grunn for norsk utviklingspolitikk) og spesifikt nok til å styre etter. Derfor er det den mest nærliggende referansen for en diskusjon om norsk utviklingspolitikk og fattigdom.

Fattigdom og fattigdomsbekjempelse fram mot 2030

De enorme framskritt i kampen mot ekstrem fattigdom siden 1990 skyldes i stor grad vedvarende høy økonomisk vekst som kom mange fattige til gode. Dette skjedde først og fremst ved at mange nye jobber ble skapt, særlig etter årtusenskiftet (i 1990-årene spilte landbruksutvikling også en viktig rolle), og var desidert mest utslagsgivende i Asia.

Bistand spiller relativt liten rolle i suksessen så langt. Det er delvis fordi lite av bistanden har vært innrettet for å nå dette målet: Store deler av bistanden ble gitt til land uten mange ekstremt fattige, og var i stor grad innrettet for å løse andre problemer enn ekstrem fattigdom. Selv den bistanden som faktisk var målrettet mot de fattigste, har trolig ikke slått sterkt ut på statistikken slik målet er definert. Bistand til for eksempel helse og utdanning er utvilsomt til enorm nytte for fattige, men gir ofte bare små og indirekte utslag på deres kjøpekraft. Ironisk nok gjør den internasjonale definisjonen også sitt til at satsing på de aller fattigste ikke vil gi utslag på statistikken. I Afrika sør for Sahara – en prioritert region i den fattigdomsorienterte bistanden – lever mange på rundt halvparten av det forbruk som i dag defineres som ekstrem fattigdom. Mange av dem har fått god hjelp av bistand, men kan i prinsippet nesten ha doblet sin kjøpekraft uten å havne «over linjen». Av slike grunner kan det faktisk godt tenkes at bistand har hjulpet flere hundre millioner fattige mennesker til et vesentlig bedre liv uten at det gir noe som helst utslag på målet om å redusere ekstrem fattigdom.

På bakgrunn av de siste års suksess er det fristende å tenke seg at videre arbeid mot ekstrem fattigdom bør skje etter samme oppskrift, der de største bidragene kommer gjennom inkluderende (jobbskapende) vekst, mens mye bistand brukes til andre formål som i beste fall har indirekte effekt på fattigdom. Og selv om det ikke er noen vei utenom inkluderende vekst som hovedstrategi, er det likevel liten grunn til å tro at det vil føre oss til målet innen 2030.

Dette skyldes at vi står overfor helt andre utfordringer i denne fasen av kampen mot ekstrem fattigdom. I land der mange allerede er kommet langt, de fleste i Asia, viser erfaring at den «siste rest» av ekstremt fattige ikke enkelt kommer seg ut som følge av inkluderende (jobbskapende) vekst. Overfor disse gruppene kreves andre strategier. I de fleste land som fortsatt har mange ekstremt fattige, synes ikke utsiktene til langvarig, kraftig og robust vekst å være særlig lyse, og selv de mest optimistiske anslagene for vekst vil i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig til å nå målet. Det betyr ikke at vekst ikke vil bidra vesentlig også fram mot 2030, men at det kreves mer – av Verdensbanken uttrykt som «*concerted action and transformational policies that go well beyond business as usual practices*».

En annen grunn til at neste fase er annerledes, er at den ekstreme fattigdommen vil være konsentrert til én region: Afrika sør for Sahara. Her anslår Verdensbanken at mellom 80 og 90 prosent av verdens ekstremt fattige vil bo i 2030. De fleste bor på landsbygda og jobber med landbruk. I denne regionen er det svært stor forskjell mellom land. Enkelte land preges av konflikt og spesielt svake institusjoner, men de fleste ekstremt fattige bor i land med tilstrekkelig politisk stabilitet og fungerende statsinstitusjoner til at forutsetningene er til stede for å kunne implementere effektive fattigdomsstrategier. En utfordring er den svært høye forventede befolkningsveksten.

De fleste land i denne regionen har så svak økonomi at de ikke har mulighet til å finansiere avskaffelsen av ekstrem fattigdom uten bistand på mellomlang sikt. Dette er relevant for norsk innsats, ettersom det er en region som Norge historisk sett har et nært forhold til.

Veier ut av ekstrem fattigdom

Om vi ser bort fra grunnleggende forutsetninger som fred, stabilitet og fungerende institusjoner – som selvsagt ikke kan tas for gitt, men likevel er til stede i de fleste land med mange ekstremt fattige – kan man grovt sett si at resepten på avskaffelse av fattigdom består av tre komponenter:

- Inkluderende vekst som de fattigste har nytte av, fortrinnsvis gjennom jobbskaping.
- Investering i humankapital gjennom for eksempel helse og utdanning.
- Grunnleggende sosial og økonomisk sikkerhet for alle (sosialforsikring). Dette må også inkludere mange av dem som ikke er ekstremt fattige i dag, men som har stor risiko for å falle tilbake i ekstrem fattigdom ved avlingssvikt, sykdom eller andre økonomiske sjokk.

Det finnes velkjente strategier for å oppnå alle disse tre målene. Inkluderende, jobbskapende vekst er for tiden høyt prioritert av Verdensbanken, som, i tillegg til finansiering, også utvikler nyttig kunnskap om hvordan det kan oppnås. Investering i humankapital kan oppnås gjennom å sikre at offentlige tjenester, som helse- og utdanningstjenester, blir tilgjengelig for alle (rettighetsbasert). Sosial og økonomisk sikkerhet kan oppnås gjennom ulike trygdeytelser eller annen direkte støtte, men delvis også gjennom innsats som reduserer risiko i landbruket. For tiden er rene kontantoverføringer regnet som et svært lovende virkemiddel. En rekke evalueringer fra mange ulike land og kontekster tyder på at det er effektivt, enklere å gjennomføre enn de fleste alternativer, og at det relativt enkelt kan oppskaleres.

Der det er mulig, vil universelle ordninger være å foretrekke framfor tilbud som er målrettet mot de fattigste. Det er delvis fordi det i praksis nesten er umulig å skille de fattigste fra de mindre fattige på en objektiv og presis måte, noe som åpner for en rekke problemer (og stor korrupsjonsrisiko) knyttet til valget av hvilke fattige som skal motta ytelser. Universelle ordninger er også en god investering i utvikling av offentlige tjenester over tid: Om også middelklassen har nytte av tjenestene, blir det enklere å sikre politisk støtte, god kvalitet og betalingsvilje over skatteseddelen på sikt.

I tillegg til disse tre hovedkomponentene i kampen mot ekstrem fattigdom er det grunn til å se spesielt på befolkningsvekst i enkeltland. Barnekullene i Afrika sør for Sahara har ikke gått ned like raskt som ventet i kjølvannet av redusert dødelighet, og det er en hovedårsak til de dårlige utsiktene til avskaffelse av fattigdom i regionen. Familieplanlegging skjer i dag stort sett med referanse til kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter, med mål om å hjelpe kvinner til å få så mange barn de ønsker. Det er utvilsomt riktig, men spørsmålet er likevel om man bør revurdere familieplanleggingens plass i en bred strategi mot fattigdom, der mer aktiv befolkningspolitikk kombineres med kvinners rettigheter og respekt for fattigfolks valg.

Finansiering av avskaffelse av fattigdom

I Civita-rapporten «Veier ut av fattigdom» viser vi at svært mange land, inkludert de fleste som er prioritert i norsk utviklingspolitikk, har så svak økonomi at de ikke er i nærheten av å kunne finansiere avskaffelsen av ekstrem fattigdom ved egne midler innen 2030. Inkluderende vekst vil bidra mye, men skal dette være tilstrekkelig til å avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030 kreves det

i mange tilfeller vekstrater som overgår all historisk erfaring. Bedre intern fordeling, bremsing av kapitalflukt og andre tiltak vil også bidra noe, særlig i mellominntektsland. Men selv om man rent hypotetisk skulle ha lyktes i ganske radikal omfordeling, vil det i mange land ikke på langt nær være tilstrekkelig til å avskaffe ekstrem fattigdom uten at det også kombineres med en kraftig vekst.

Det finnes derfor ingen troverdig vei ut av ekstrem fattigdom innen 2030, som ikke inkluderer betydelig bistandsfinansiering. Enkle beregninger viser at dagens nivå av internasjonal bistand ville vært tilstrekkelig til å hjelpe halvparten av dagens rundt 750 millioner ekstremt fattige over fattigdomsgrensen, om pengene rent teoretisk skulle bli gitt direkte til de fattige. Med en 50/50-fordeling mellom givere og nasjonale myndigheter kunne all ekstrem fattigdom blitt avskaffet på samme måte med dagens bistandsnivå. Hadde giverlandene innfridd sine egne mål om å gi 0,7 prosent av brutto nasjonalinntekt i bistand, ville bistand vært nok til å avskaffe ekstrem fattigdom med svært god margin.

Norske bidrag til avskaffelse av ekstrem fattigdom

Størstedelen av norsk utviklingspolitikk synes i liten grad å være utformet med tanke på bærekraftsmålet om avskaffelse av ekstrem fattigdom – utover indirekte gjennom norsk støtte til multilaterale organisasjoner som har dette som mål. En god del bistand tar riktignok sikte på å hjelpe ekstremt fattige, men oftest ikke med tanke på at flest mulig av disse skal øke sitt materielle forbruk (kjøpekraft) innen 2030, selv om det nok kan være en effekt av norsk bistand på lengre sikt.

Om Norge skal gi mer effektive bidrag til å avskaffe fattigdom, kreves at man bestemmer seg for at det er nettopp dette man skal gjøre, og deretter hvordan. Det krever **avklaring av mål**. Målet kan gjerne bygge på en mer bredspektret forståelse av fattigdom enn det som ligger til grunn for Bærekraftsmålene, men det må være spesifikt nok til at man kan prioritere og styre etter det. Videre krever det at man lager en **strategi**, som bør ta for seg både bistand og andre utviklingspolitiske virkemidler. Strategien bør være **realistisk**, og det kan tenkes at man bør **revurdere tidsperspektivet**: Hvis det ikke er mulig å nå målet innen 2030, er det kanskje like greit å erkjenne det allerede nå. Det kan nemlig tenkes at de mest effektive strategiene for å nå målet på kort sikt kan komme på bekostning av strategier som vil gi bedre resultat på lang sikt, for eksempel å investere i gode offentlige ordninger som tar tid å bygge opp. Den Afrikanske Unions «Agenda 2063», som blant annet tar sikte på å avskaffe fattigdom innen 2063, er kanskje et mer realistisk rammeverk. Det kan også være en fin markering av langsiktig norsk forpliktelse overfor kontinentet.

Videre må man ta stilling til om Norge skal ta sikte på «lavthengende frukt» eller de vanskeligste oppgavene. Førstnevnte oppgaver kan være å finansiere tiltak som gir god mulighet for dokumenterbare resultater og imponerende tall på antallet ekstremt fattige som har fått det bedre. Men ettersom dette er tiltak som andre givere gjerne vil finansiere, vil det kanskje innebære at norske bidrag utgjør mindre forskjell, eller kanskje ville fattigdomsreduksjon ha skjedd uavhengig av bistand. Alternativt kan Norge ta på seg de vanskeligste oppgavene som få andre vil påta seg. Det kan være å støtte de aller mest sårbare og marginaliserte ut fra prinsippet «*leave no one behind*», å satse i land der det synes vanskeligst å lykkes, eller langsiktig arbeid for å styrke viktige institusjoner. Slikt

vil nesten sikkert gi mindre dokumenterte resultater og vil innebære stor risiko for å mislykkes. Men det kan likevel være fornuftig, blant annet fordi det kan være få alternativer til norsk støtte.

Strategiene må være spesifikke for hvert enkelt land og kontekst, og i rapporten «Veier ut av fattigdom» skisseres noen forslag til innsats ovenfor ulike kategorier av land. I tillegg foreslås det at Norge tar initiativ til en ny og mer aktiv tilnærming til den forventede befolkningsveksten i Afrika sør for Sahara, uten å undergrave kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter. Rapporten foreslår også at norske myndigheter vurderer å ta initiativ til et stort globalt løft for å utforske og utvikle modeller for kontantoverføring som fattigdomsstrategi. Det kan skje etter modell av hvordan Norge har bidratt til store internasjonale løft i helsesektoren, med effekter som sannsynligvis går langt utover effekten av de norske bistandsoverføringene.

Til slutt stilles spørsmålet om hvordan norsk utviklingspolitikk hadde sett ut om Norge hadde satset mye på å avskaffe ekstrem fattigdom i ett enkelt land. Med Malawi som eksempel viser rapporten til en kombinasjon av investeringer i næringsvirksomhet og infrastruktur, støtte til offentlig sektor, tilrettelegging av bedre samhandel med Norge og andre land, landbruksinnsats, samt uttesting av ordninger for kontantoverføring i stor skala, som samlet sett trolig kunne ha gitt avgjørende bidrag til at flere millioner mennesker kom ut av ekstrem fattigdom.

Notatet bygger på Civita-rapporten «Veier ut av fattigdom. Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?» som gir nærmere forklaring og kildehenvisninger. Denne kan lastes ned fra civita.no.

Takk til referansegruppe og andre som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger i arbeidet med notatet. 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. 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. Notatet er skrevet med finansiering av The Bill & Melinda Gates Foundation, men reflekterer ikke nødvendigvis stiftelsens synspunkter og meninger. 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 eller civita@civita.no.