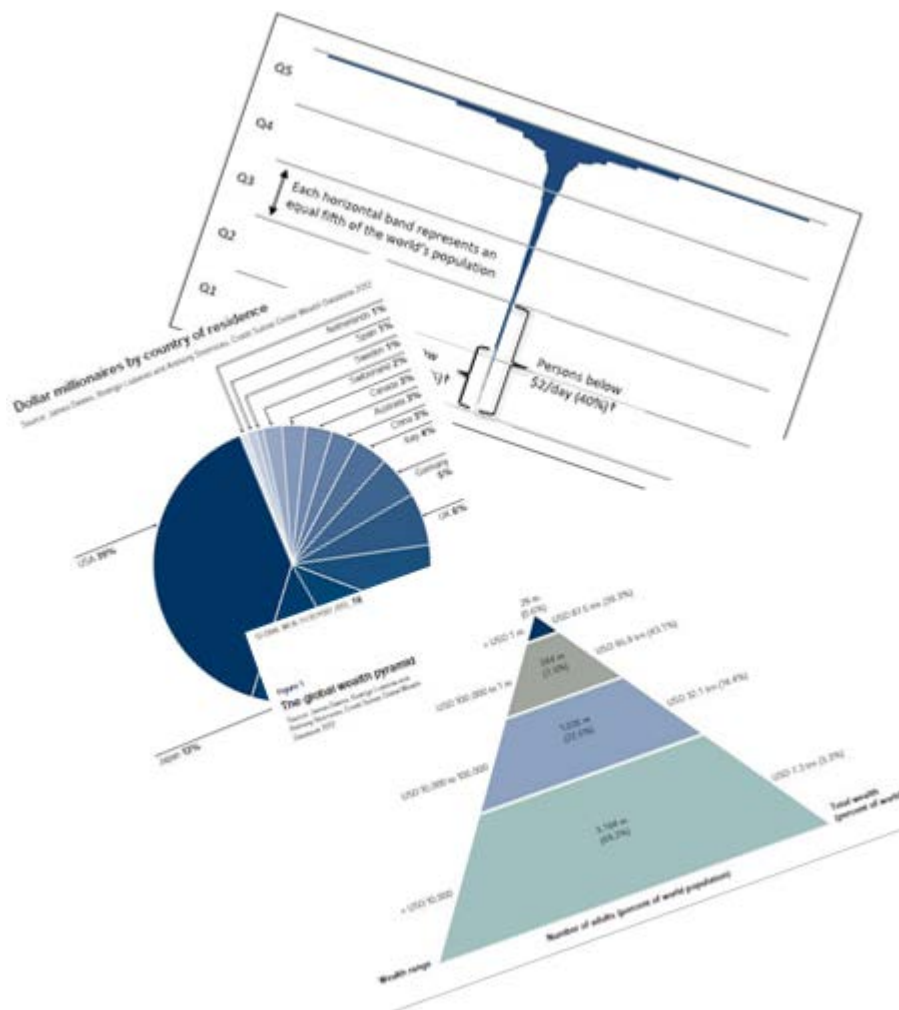


Tore Linné Eriksen:

FATTIG OG RIK I SAMME VERDEN

Hva kan vi vite om fattigdom og ulikhet, hvor skal vi hente kunnskap og hva skal vi tro på?



INNHOOLD

Del I: Fattigdom og utvikling

- | | |
|--|----|
| 1. Hvor fattig er «fattig»? | 4 |
| 2. Hvem er de fattige og hvor bor de? | 14 |
| 3. Flere dimensjoner og sammensatte mål | 22 |
| 4. Hva vil de si å være fattig: India som eksempel | 39 |

Del II: Makt og ulikhet

- | | |
|--|----|
| 5. Hvorfor er det så farlig med ulikhet? | 48 |
| 6. Verden som et sjampanjeglass | 53 |
| 7. Er de rike alltid i blant oss? | 66 |
| 8. Kina: det er strålende å bli rik! | 82 |
| 9. Latin-Amerika som unntak | 95 |

DEL III: Fattigdom og ulikhet i krisetider

- | | |
|---------------------------------|-----|
| 10. Hva har UNCTAD å bidra med? | 104 |
| 11. De minst utviklete land | 110 |
| 12. UNICEF: vinnere og tapere | 115 |

DEL IV: Afrika, tusenårsmål og fattigdom

- | | |
|---------------------------|-----|
| 13. Et afrikansk mirakel? | 127 |
| 14. På vei mot 2015 | 129 |
| Litteratur | 141 |
| Figurer | 152 |

FORORD

Hensikten med dette heftet er å samle informasjon, rydde opp i begreper og tegne et bilde av hva vi egentlig kan vite (eller gjette) om fattigdom og ulikhet i dagens verden. Det er skrevet på oppdrag fra FN-sambandet, og er i første omgang tenkt som bakgrunnsmateriale for foredragsholdere og andre som arbeider med Nord/Sør-forhold. For dette formål er det konsultert en lang rekke kilder, i første rekke fra FN-organisasjoner og uavhengig forskning, for å prøve å si noe om hva som menes med fattigdom og ulikhet. Det vil bli lagt vekt på kritisk diskusjon av hvordan ulike kilder bruker disse begrepene, som har så stor betydning for forskjellige anslag over hvor stort omfang fattigdommen har og hvor mye – og hva slags – ulikhet det kan være tale om. I håp å gi et bredt og nyansert bilde er det nødvendig å gå bak tallene og målemetodene, forsøke å finne ut hvordan data har kommet i stand og kritiske granske hvordan de analyseres og (mis)brukes. For å gjøre framstillinga litt mer konkret, vil det underveis bli foretatt enkelte fordypninger med eksempler fra India, Kina, Latin-Amerika og Afrika.

Materialet skal brukes i tilknytning til opplysningsvirksomhet med verdensøkonomi (dvs. den globale kapitalismen), fattigdom og utvikling som tema, mens FN-sambandet har et eget opplegg for miljøspørsmål. I en bedre verden burde dette vært sett i sammenheng, men jeg begrenser meg i denne omgang til det som er oppdraget. Det har vist seg underveis at det er mer enn nok! Det er også lagt vekt på å vise hvor mye som faktisk finnes for den som vil lete, noe som ikke minst blir illustrert gjennom ei fyldig liste med litteraturreferanser. Det er særlig lagt vekt på rapporter, forskning og statistikk som kommer fra FN-familien, der det aller meste er tilgjengelig på nett. Her vil en også finne originaler til de fleste av de figurene som er tatt med, i tillegg til et vell av supplerende materiale.

Stor takk til Victoria Backer-Grøndahl Stadheim (min gamle student) som har vært en nær samtalepartner helt fra starten, og som med tålmodighet – og litt fortvilelse over det voksende omfanget og sprengte tidsrammer – har sørget for at arbeidet til slutt kom i havn. Sammen med Stian Bragtvedt i FN-sambandet har hun også levert verdifulle innspill. Og som alltid størst takk til Agnete Eriksen og Helle Linné Eriksen for inspirasjon og manusgjennomgang.

Forfatteren setter stor pris på tilbakemeldinger av alle slag, enten det er kritikk, forslag til forbedringer, oppmuntrende tilrop eller forslag til hva som bør fjernes eller utvides i eventuelt nyere utgaver.

For sikkerhets skyld: det er forfatteren – og ikke FN-sambandet – som er ansvarlig for innholdet.

Oslo 10. august 2012

Tore Linné Eriksen

ToreLinne.Eriksen@hioa.no

DEL I: FATTIGDOM OG UTVIKLING

1. HVOR FATTIG ER «FATTIG»?

Når fattigdom og ulikhet er valgt som tema for dette heftet, er det fordi det – sammen med ødeleggende klimaendringer – knapt er noen begreper som er viktigere for å forstå hvordan dagens verden ser ut. Selv om det i de siste tiåra har vært en raskere reduksjon i andelen fattige enn noen gang tidligere i historien, anslår Verdensbanken likevel at det er mer enn tre milliarder mennesker i verden som lever på under 2,50 USD om dagen (se fig. 1). Som vi skal få rikelig anledning til å komme tilbake til etter hvert, er dette tall som bygger på et snevert og høyst usikkert inntektsmål, og som derfor ikke fanger opp fattigdommens mange dimensjoner. Det er også mye som tyder på at Verdensbankens målemetoder undervurderer fattigdommens omfang, og derfor tegner et altfor optimistisk bilde av hvor mye som har vært oppnådd i kampen mot fattigdom. Omtrent det samme antallet mennesker – tre milliarder - mangler de mest elementære sanitære forhold, og i følge tall fra 2011 er minst 750 millioner uten reint drikkevann. Flere FN-organisasjoner har anslått at det som resultat av økte matpriser i de siste åra er stadig flere som går sultne til sengs (hvis de har ei seng å gå til), slik at det er grunn til å tro at tallet høsten 2012 ligger på mer enn en milliard. Det har snarere vært en økning enn en reduksjon i antallet som sulter fra 1990 til i dag, til tross for at en serie toppmøter i FN-regi høytidelig har erklært at sulten skal avskaffes eller reduseres kraftig. Omkring en milliard mennesker gikk også inn i det nye tusenåret uten å kunne skrive sitt eget navnetrekk, og trass i stor framgang når det gjelder lese- og skrivekyndighet, er det mange titall millioner barn som aldri får begynne på skole. Langt flere barn er vaksinert enn noen gang før, men fortsatt regnes det med at det dør over 20 000 barn hver eneste dag på grunn av sult og sykdom som det finnes midler til å avverge. (Arbeidsoppgave: Hvor mange norske skoleklasser er 20 000 barn?). Mot en slik bakgrunn er det ikke overraskende at fattigdom er et tema som opptar både forskere, politikere og organisasjoner (fra lokale grasrotbevegelser til FN), og at det er en bred debatt om omfang, årsaker til og måter å bekjempe, redusere eller avskaffe fattigdom på.

Meningen med del I i denne studien er ikke å behandle hele dette feltet, men å løfte fram noen faglige (og politiske) kontroverser. Det vil her særlig legges vekt på ny informasjon som forteller oss hvor mange fattige det er, hvor de lever og hvilken kurs utviklinga ser ut til å ta. Som begreper har ulikhet og fattigdom det til felles at de er like vanskelige å definere som å måle, og vi kommer derfor ikke unna en diskusjon om målemetoder og statistiske oppstillinger. Hensikten er å motvirke lettvinde oppfatninger og bombastiske utsagn og å vise hvor store svakheter som de mest brukte tallene er beheftet med. Det er derfor kledelig med en viss porsjon tro, beskjedenheter og ydmykhet.

Det ”klassiske” målet på utvikling var lenge økonomisk vekst, og av dette fulgte naturlig nok at bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger blei sett på som den eneste –

eller i alle fall viktigste - indikator på utvikling. (For en innføring i hvordan det har vært tenkt omkring vekst og utvikling gjennom tidene, se Smukkestad 2008). Det er i første rekke Verdensbanken som har lagt et slikt økonomisk mål til grunn for å sammenlikne stater og dele dem inn i ulike grupper eller kategorier. Med et slikt utgangspunkt blei det først konstruert tre hovedkategorier: *High income countries (HIC)*, *Middle income countries (MIC)* og *Low-income countries (LIC)*. Ettersom økonomisk vekst har ført til at mange stater – slik som de folkerike gigantene Kina og India - har blitt flytta opp i den midterste kategorien, har denne igjen blitt delt i to: *Upper-middle income countries* og *Lower middle income countries*. En slik inndeling av verdens befolkning plasserte aller nederst land med bruttonasjonalinntekt per innbygger på under 1005 USD, mens de tre andre kategoriene ligger mellom henholdsvis 1006-3975 USD, 3796-12275 USD og over 12776 USD. Å dele inn verden på en slik måte har selvsagt praktisk betydning for en bank, ettersom det er disse grensene som avgjør lånevilkår. Nasjonal per capita-inntekt er også det kriteriet som brukes for å rangere verdens stater - fra øverst til nederst - i den årlige utgaven av Verdensbankens *World Development Report*. Dette sier en god del om et lands økonomiske nivå, men det sier mindre om enkeltmenneskers inntekt, og enda mindre om forbruk. Den viktigste grunnen til dette er selvsagt at ikke noe land har en tilnærmet lik fordeling, samtidig som de sosiale forskjellene øker praktisk talt overalt. I et lands bruttonasjonalinntekt inngår dessuten sparing, investeringer, offentlige utgifter til velferdsgoder, militærbudsjetter, romfart osv. Det siste gjør at det som kalles BNI per innbygger i internasjonal statistikk, ikke er gjennomsnittet for inntekter eller forbruk i et land.

Ettersom Verdensbanken alltid har vært sterkt dominert av ledere og ansatte uten nagende tvil om markedsøkonomiens velsignelser, der presidentene uten unntak fra 1945 har vært enerådige utpekt av USA, har dette naturlig nok satt sitt tydelige preg på metoder for både mål og analyser. Verdensbankens inndeling utelukkende etter BNI per innbygger skiller seg for øvrig fra det som er vanlig innenfor FN-systemet, der de fleste land i Sør (og noen i det østlige Europa/ex-Sovjetunionen) som oftest omtales som utviklingsland ("developing countries"). I dette begrepet, som ikke er gitt noen presis definisjon, er det også en underkategori som for tida utgjør 44 land. Det er de minst utviklede land - MUL ("the least developed countries – LDC"), som vi skal gå nærmere inn på i kap. 11. I tillegg opererer enkelte av FNs særorganisasjonen med egne inndelinger. Mest kjent er UNDPs Human Development Index (HDI), som blir nærmere presentert og diskutert nedenfor. Her blir alle stater i verden delt inn i fire grupper etter hvor høyt (eller lavt) de skårer på en mer sammensatt indeks for menneskelig utvikling.

Hvor kommer tallene fra?

Den ensidige oppmerksomheten omkring snevre inntekts- og forbruksmål blei konsolidert og videreutviklet av Verdensbanken i 1990, da den første sammenliknbare fattigdomsgrensa blei lansert i *World Development Report*. Ifølge Verdensbanken var den naturlige grensa for fattigdom et forbruk som svarer til 1 USD om dagen. Dette er regnet ut etter en metode for å justere etter kjøpekraft, dvs. at de regnes som fattige som må klare seg med mindre enn det man i USA får kjøpt for en dollar. Ei slik grense bygde på

undersøkelser fra fem år tidligere i et begrenset utvalg av de 15 aller fattigste landa. Det raske gjennomslaget for et slikt mål har utvilsomt sammenheng med at ”a dollar a day” er et begrep som er lett å huske, og som derfor tilfredsstillende behovet for enkle forestillinger. Som vi skal se nedenfor, utarbeidet FNs Utviklingsprogram (UNDP) i det samme året - 1990 - en *Human Development Index* som et mer sammensatt og mindre slagordpreget alternativ.

I 2008 endret Verdensbanken grensa til 1,25 USD på bakgrunn av omfattende undersøkelser i en rekke land tre år tidligere, bl.a. for første gang i Kina. Som det går fram av fig. 1, førte en slik justering til at tallet på dem som ofte kalles for ekstremt fattige – eller absolutt fattige - gikk opp fra i overkant av en milliard til nær 1,4 milliarder. I praksis betydde dette at rundt 400 millioner flere mennesker havnet under den nederste fattigdomsgrensa. Til tross for de mange innvendingene mot Verdensbankens inntektsmål og regnemeter som vi skal se nærmere på nedenfor, fikk disse beregningene et forlenget liv og opphøyd verdi gjennom det første av FNs ”tusenårsmål” fra 2000 (se kap. 14). Det heter ofte at dette handler om å «halvere fattigdommen» i perioden 1990 – 2015, men det handler om å halvere *andelen* av jordas befolkning – og ikke *antallet* mennesker - som er må klare seg med under 1,25 USD om dagen eller er kronisk underernært. Vi skal se at det første er enklere å nå enn det andre.

I tillegg til ei nedre grense på 1,25 USD gir Verdensbanken også et anslag over hvor mange som lever på mindre enn 2 USD eller 2,50 USD om dagen. Det er 2 USD som det oftest blir referert til, men det er 2,50 USD som for det meste brukes i dette heftet. Hensikten med et slikt valg er å gjøre det enda klarere hvor mange det er som har et forbruk som de aller fleste vil regne som ekstremt lavt. (De som mener at man ikke er fattig når man lever på under 2,50 USD om dagen, kan gjøre et forsøk.) Fig. 1 viser hvor store utslag valg av fattigdomsgrense gir: Ifølge Verdensbankens statistikk lever nærmere 3,1 milliarder mennesker på under 2,50 USD, noe som er hele 1 700 millioner flere mennesker enn om vi bruker grensa på 1,25 USD. Vi ser flere eksempler på hvor store forskjellene er i fig. 2, som viser andel og antall fattige i regioner og enkelte store utviklingsland. Her går det f.eks. fram at Verdensbanken anslår at det i India er nær 42 % og i overkant av 400 millioner som må klare seg med under 1,25 USD om dagen, mens andelen øker til hele 86 % og 940 millioner om 2,50 USD om dagen velges som grense. Forskjellen utgjør altså så mye som rundt 500 millioner mennesker. Det gjør selvsagt mye med vårt bilde av India om det er det ene eller andre målet som brukes, og i kap. 4 skal vi derfor gå nærmere inn på forholdene i dette folkerike landet i økonomisk vekst. Det er derfor påfallende at det er den aller laveste grensa på 1,25 USD som oftest brukes som internasjonal standard, slik som i FNs tusenårsmål, og som ofte gjengis av norske politikere og i offisielle dokumenter.

Våren 2012 presenterte Verdensbanken noen foreløpige justeringer for 2010, som viste en fortsatt framgang i forhold til 2005. Men fortsatt blei tallet på ekstremt fattige under 1,25 USD anslått til så høyt som ca. 1,2 milliarder mennesker (ned fra 1,4 milliarder), og fortsatt var halvparten av dem bosatt i Sør-Asia. Som vi skal komme tilbake til i del III, har arbeidsløshet og høye matvarepriser i 2010-2012 utvilsomt utfordret dette bildet.

Andelen eller antallet fattige?

Det er ovenfor gjengitt noen data fra fig. 1 og fig. 2, som begge tar sitt utgangspunkt i det tallmaterialet for omfanget av fattigdom, fordeling på regioner og endring over tid som blei lagt fram i Verdensbanken i 2008 (Chen og Ravallion 2008).¹ Til tross for de mange forbehold som vil bli diskutert nedenfor, er det denne statistikken som nærmest automatisk brukes for å tolke globale utviklingstrekk når det gjelder fattigdom. Det er altså herfra statistikken hentes når det vises til at andelen av de aller fattigste (dvs. under 1,25 USD) i verden har sunket fra 52 % i 1981 til 25 % i 2005. Hovedforklaringen finner vi i utviklingen i Kina, og av fig. 1 går det fram hvor stor forskjell det gjør for de globale tallene om Kina regnes med eller ikke. Dersom vi ser på alle land i Sør under ett, men holder Kina utenfor, oppdager vi at det ikke har vært noen nedgang i tallet på ekstremt fattige i løpet av 25 år, snarere tvert i mot. Legger vi grensa på 2,5 USD til grunn, noe som det ikke er vanskelig å argumentere for, har det i virkeligheten vært en økning i tallet på fattige i verden med nær 850 millioner mennesker i denne perioden.

Dersom vi ser nærmere på utviklinga etter 1990, dvs. året som er utgangspunktet for FNs tusenårsmål, finner vi at kinesere på dette tidspunkt utgjorde 40 % av alle som lever under grensa på 1,25 USD per dag. India sto på samme tid for nær 25 % og Afrika sør for Sahara for 16 %. Velger vi fortsatt å legge Verdensbankens definisjoner og målemetoder til grunn, har det vært en dramatisk omveltning i de siste tjue åra. Resultatet er at Kinas andel er redusert til 15 %, mens India og Afrika sør for Sahara har økt sin andel av de fattigste i verden til henholdsvis 33 % og 28 %. Latin-Amerika startet på et lavt utgangspunkt med 2,3 %, men denne andelen har nå økt til 3,4 %. Som vi skal se nedenfor, er dette gjennomsnittstall for hele regioner, mens det er store variasjoner mellom enkeltland. I Afrika har andelen fattige sunket i mer enn halvparten av landene, mens det i andre har vært en økning.

Det optimistiske bildet av en verden i voldsom framgang blir ikke like tydelig om vi konsentrerer oss om Verdensbankens tall på *absolutt* fattige istedenfor deres *relative* andel av befolkningen. Tallet på dem som lever under Verdensbankens nederste fattigdomsgrense på 1,25 USD har riktignok gått ned fra 1,9 milliarder til 1,4 milliarder i perioden 1981-2005, noe som er en reduksjon på mer enn 20 % i en periode med rask befolkningsvekst. Tallet på dem som lever under 2,50 USD om dagen har imidlertid økt fra 2,7 milliarder til 3,1 milliarder (se fig. 1). Et annet hovedinntrykk er at denne fattigdomsreduksjonen har vært høyst ujamn om vi ser på de enkelte land og regioner. Hvis Kina holdes utenfor, har det bare så vidt vært en nedgang i tallet på dem som må klare seg med mindre enn 1,25 USD om dagen, mens antallet under 2,5 USD altså har økt med nærmere 850 millioner mennesker. Bare i India har det vært en økning på nær 300 millioner.

Dersom vi ser på forskjellen mellom regionene med Verdensbankens tall, går det fram av fig. 2 at den andelen som lever på under 1,25 USD i Kina har sunket fra 84 % i 1981 til 16 % i 2005. Om blikket vendes mot andelen under 2,50 USD, har den sunket fra utrolige 99,4 % til 49,5 %, dvs. at halvparten av alle kinesere fortsatt ligger under denne

¹ Datamaterialet ligger på PovCalNEt, slik at det er mulig for andre å bruke det, lære mer om grunnlaget og eventuelt foreta andre inndelinger i landgrupper og endre hvilke år eller tidsepoker som man velger å sammenlikne.

fattigdomsgrensa. Framgangen er noe mer beskjeden i India, med en reduksjon fra 60 % til 42 % for andelen under 1,25 USD. Derimot ser vi at andelen under 2,5 USD i India bare har sunket fra 92,5 % til 85,7 %. I Afrika sør for Sahara blei langt flere fattige på 1980-tallet, og trass i en viss forbedring i de siste åra er andelen under 1,25 USD omtrent den samme som i 1980, dvs. i overkant av 50 %. Det er den samme tendensen om vi ser på andelen under 2,50 USD, som både i 1980 og i 2005 ligger på nær 80 %. (Det siste er med andre ord lavere enn i India.)

I en verden der samlet bruttonasjonalinntekt har blitt flerdoblet etter 1980, har det altså samtidig vært en voldsom økning i tallet på fattige som må klare seg med mindre enn 2,5 USD om dagen. Med et slikt mål, er det derfor det motsatte av fattigdomsreduksjon som har skjedd. De som taler om at verden har opplevd en betydelig fattigdomsreduksjon i de siste tiåra, burde derfor gjøre oppmerksom på at de holder seg til den lavest tenkelige fattigdomsgrensa og at det er andelen - og ikke antallet - de har i tankene. Og selv med et slikt mål, kan det lett argumenteres for at fattigdomsreduksjonen har vært langt mindre enn det man kunne forvente med så rask økonomisk vekst. Både antall og andel er selvsagt interessante mål, poenget er at det bør gjøres klart hva man taler om. Og for det enkelte menneske som er fattig, og dem blir det altså stadig flere av med 2,5 USD som grense, er det en mager trøst at hun i alle fall tilhører en synkende andel av verdens befolkning.

Som nevnt ovenfor har Verdensbankens tall stor betydning for FNs "tusenårsmål" om å halvere andelen (ikke antallet!) fattige innen 2015. Da dette målet blei fastsatt i 2000, valgte FN seg 1990 som utgangspunkt for en sammenlikning. Kanskje var ikke dette tilfeldig, på dette tidspunktet hadde framgangen i Kina og India allerede gjort at målet var innen rekkevidde. Anslag fra Verdensbanken ved tusenårsskiftet viste at en ubrutt utviklingslinje nettopp ville gi 900 millioner under 1,25-grensa i 2015.

Myten om eksakte tall

Inntekt og fattigdom kan måles på mange forskjellige måter, og ofte skiller resultatene seg markert fra hverandre. Særlig når det gjelder internasjonale sammenlikninger av ulikhet eller andel fattige i et land er det derfor viktig å være klar over hvilke metoder som blir brukt.

De første beregningene fra Verdensbanken bygde på en sammenlikning hvor inntekt, forbruk og priser i det enkelte land ganske enkelt blei regnet om etter de forskjellige valutaenes vekslingskurs, dvs. deres markedsverdi ("market exchange"). Det har den opplagte svakheten at det i mange utviklingsland er mer å få kjøpt for en US dollar som veksles inn i lokal valuta enn det man får kjøpt for en dollar i USA, der de fleste varer og tjenester er dyrere. Innenfor Verdensbanken har det i det siste tiåret derfor vært foretrukket å sammenlikne ved hjelp av International Comparison Program (IPC)/Penn World Tables, der det tas hensyn til ulike priser i en sammensatt "kurv" av de samme varer og tjenester. Kostnadene for en slik kurv blir så fastsatt ut fra forskjellene i prisnivå mellom land. Det er det samme som når en norsk turist i Thailand raskt oppdager at ei krone rekker lenger enn den gjør i Norge. Dette fører til at inntekter og bruttonasjonalinntekt per innbygger i utviklingsland blir justert kraftig opp gjennom en slik omregning. På engelsk er dette kjent som *Purchasing Power Parity*, eller rett og slett bare *PPP*.

Et regnestykke som bygger på kjøpekraftsjustering (PPP) gir gjennomgående et betydelig lavere tall på fattige og mindre inntektsulikheter mellom Nord og Sør enn ved de fleste andre målemetoder. Men også dette målet har åpenbare problemer, ettersom folk på ulikt inntektsnivå jo ikke kjøper de samme varene. Det vil med andre ord si at de ikke har det samme forbruksmønsteret. Det er derfor en svakhet at det ikke tas særlig hensyn til de varer og tjenester som de aller fattigste kjøper, og PPP-omregningene kan derfor komme til å legge avgjørende vekt på varer og tjenester som ikke er representative. Sammenliknet med prisnivået i Norge er det for eksempel langt billigere å klippe håret i India, men der er det til gjengjeld langt flere enn i Norge som klippes av familie og venner. Hvis de ikke betaler for slike tjenester, er det ikke fullt så interessant om man får mer for pengene i India. Prisforskjellene er derimot langt mindre mellom utviklingsland og land i Nord når det gjelder vanlige matvarer som brød eller ris, og dette merkes særlig for fattigfolk som bruker en langt større del av inntekten sin på slik basisføde. Når matvareprisene stiger, går det hardest ut over familier som kanskje bruker 60-70 % av inntekten på mat. Virkningene er mer beskjedne for norske familier som bruker under 10 %. Det er dessuten usedvanlig kompliserte omregningsmetoder, ikke minst fordi prisnivået skifter ustanselig i ulike land og varierer mellom geografiske områder. Lokale undersøkelser og rapportering av forbruk er beheftet med mange usikkerhetsmomenter, og det er ikke alltid at det samme året brukes for sammenlikninger. Vi veit også at mange produkter slett ikke har en felles pris i et utviklingsland, og vanligvis er det dyrest for dem som bor på landsbygda med høye transportkostnader. For Kinas vedkommende har det vært pekt på at de prisene som tas med har en slagside i retning av undersøkelser fra byene, noe som kan gi store feilmarginer. Det er også høyere priser for dem som på grunn av pengemangel må kjøpe små kvanta av gangen, det er for eksempel dyrere å kjøpe ris i halvkilospakninger enn i femkilos sekker. (Mange som har besøkt et utviklingsland har sett selgere som sitter på gata og selger sigaretter enkeltvis).

I praksis betyr grensa på 1,25 USD at et hushold i USA ikke er fattig om hvert av dets medlemmer kan kjøpe varer og tjenester som i dette landet koster rundt 500 USD i året. Det høres ikke mye ut, og det er da også interessant å merke seg at US Census Bureau i sin fattigdomsrapport for 2011 setter ca. 15 US dollar per person per dag i et hushold på fire som nasjonal fattigdomsgrense. Det vil si i overkant av 22 000 dollar i året for en slik familie, og det er nå ca. 45 millioner – eller 15 % - som faller under denne grensa. Selv dette oppfattes av mange som en klar undervurdering av fattigdommens omfang, som kanskje ligger rundt 25 % isteden (Wolff 2011).

Omdiskuterte metoder og faglig kritikk

Den faglige kritikken av det mest brukte Verdensbankmålet på 1,25 USD er ikke minst ført fram med tyngde av den indiske økonomen Sanjay Reddy. Et av hans mest innflytelsesrike bidrag bærer den interessante tittelen *The emperor's new suit: Global poverty estimates reappraised*, og er utgitt som forskningsrapport av UN Department for Economic and Social Affairs (Reddy 2009). Han står også bak en rekke andre bidrag til denne debatten sammen med den tyske moralfilosofen Thomas Pogge (se nedenfor). Deres mest grunnleggende poeng er at uansett omregningsmetoder og stadig mer matematisk innviklede justeringer er og blir 1,25 USD ei grense som er "outrageously low". Men skal

man først gå inn på et slikt mål, argumenterer de at omregningsmetodene bør være annerledes. Når Verdensbankens grenser vurderes som en kraftig undervurdering av fattigdommen i utviklingsland, er det etter deres oppfatning fordi de ikke tar hensyn til at matvareprisene i mange utviklingsland ikke er så forskjellige fra prisene på verdensmarkedet. Her kan hvete, ris og mais utgjøre hovedtyngden av en families utgifter, mens tjenester til gjengjeld spiller en større rolle i Nord.

Ut fra konkrete studier i 88 land, finner Reddy og Pogge ikke ett eneste eksempel på et land hvor Verdensbankens metoder overdriver utgiftene ved å kjøpe mat, mens det i snitt er en undervurdering på 35 %. I så fall vil dette bety at grensa i realiteten er på 93 cent istedenfor 1,25 USD. Den samme undervurderinga av fattigdommen finner de også dersom Verdensbankens anslag sammenliknes med tall fra FNs økonomiske kommisjon for Latin America (ECLA). Dette er et forhold som ikke minst er framhevet i deres klassiske artikkel ”How *not* to count the poor” (Reddy og Pogge 2010), og som er kort sammenfattet i et notat utgitt av UNDPs International Policy Centre for Inclusive Growth (Reddy 2008). Når tallene fra FN i Latin-Amerika viser en andel fattige som er omtrent dobbelt så høy som det Verdensbanken opererer med, er det fordi at det her også legges et ernæringsminimum til grunn. Det har aldri blitt forklart hvorfor norske myndigheter alltid foretrekker tall fra Verdensbanken framfor tall fra denne FN-kommisjonen, som jo spesialiserer seg på latinamerikansk økonomi. Den ovennevnte artikkelen av Reddy og Pogge er gjengitt i boka *Debates on the measurement of global poverty* (Anand mfl. 2010), som er en meget rikholdig artikkelsamling som avspeiler den livlige fagdiskusjonen om fattigdom og fattigdomsmål. Her finnes artikler om utvalgte regioner (for eksempel Kina, India og Latin-Amerika) og sentrale bidrag som forholder seg både kritisk og tiljublende til Verdensbankens metoder og endollarmålets fruktbarhet. Noen av bidragene herfra skal vi vende tilbake til.

Reddy og Pogge uttrykker i sine arbeider ofte overraskelse over at grensa på 2,50 USD fra 2005 er så lite bruk, og antyder at dette kan skyldes at det selv etter Verdensbankens egne beregninger da vil ha funnet sted en økning i antallet fra 1990 til 2005. Etter deres oppfatning kan et slikt anslag ikke ha blitt valgt ut fra andre grunner enn ønsket om å tegne et så rosenrødt bilde som mulig av verdensøkonomiens fattigdomsreducerende evne og det rådende mønster for fordeling av ressursene. De konkluderer derfor med at Verdensbanken ikke er den nøytrale ”kunnskapsbank” den ønsker å framstå som, og deres kritikk av sammenblandingen mellom forskning og nyliberalistisk ideologi får støtte i både en ekstern evaluering av denne avdelingen og i kritisk faglitteratur (se for eksempel Broad 2010).

Det er dessuten verdt å merke seg at nasjonalt definerte fattigdomsgrenser vanligvis ligger klart høyere enn de grenser Verdensbanken legger til grunn. Dette kommer bl.a. fram i en større undersøkelse i regi av UNDPs International Policy Centre for Inclusive Growth i Brasilia, som i 2006 viste at det i alt var 1,8 milliarder fattige mennesker om de nasjonale fattigdomsgrensene blei lagt til grunn. På dette tidspunktet lå tallet på ekstremt fattige ifølge Verdensbanken nede på 1,1 milliard. Den samme undersøkelsen vurderte også grenser basert på underernæring som eneste indikator, og kom også her fram til at fattigdommen lå langt høyere enn det mest brukte målet fra Verdensbanken. Denne diskusjonen har nå fått ny næring gjennom en ny forskningsrapport som sammenlikner

Verdensbankens anslag med de nasjonale fattigdomsgrenser, dvs. de grenser som de enkelte land finner rimelige ut fra lokale forhold og hva som oppfattes som «akseptabel» fattigdom (Gentilini og Sumner 2012). Et robust funn med godt statistisk belegg, er at nesten alle land har grenser som gir langt flere fattige enn det Verdensbanken opererer med. Det er derimot bare noen få land hvor det omvendte er tilfelle. Blant de siste er det Kina og India som skiller seg dramatisk ut med de største avvikene (se nedenfor).

Et norsk bidrag

Et av de mest interessante bidragene til kritikken av Verdensbankens og FNs tillit til kjøpekraftbaserte omregninger, har nylig kommet fra førsteamanuensis Ingvild Almås ved Norges Handelshøyskole. I en avhandling, som i 2012 fikk Norges Banks ærespris, blir det framholdt at omregninger som tar hensyn til lokal kjøpekraft har mye for seg for sammenlikninger. Det er også slik prisindeksen brukes i vårt eget land for å korrigere for inflasjon når lønnsutviklinga over tid blir studert. Men at det er en god idé, betyr ikke at måten omregningen foregår på gir et riktig bilde. I en artikkel i *American Economic Review* i april 2012, «International income inequality: Measuring PPP bias by estimating Engel curves for food» (Almås 2102a), presenterer hun alternative modeller for omregninger, som bygger på en rekke detaljerte studier fra mange land. Her tas det hensyn til at mange av varene som sammenliknes i realiteten ikke kan sammenliknes i kvalitet, og at det er store ulikheter mellom rik og fattig (innad og mellom land) når det gjelder andelen av inntekten som brukes til mat. Det er det som menes med Engels lov etter en tysk matematiker som på 1850 – tallet fastslo at en families andel av utgiftene som går til mat synker i takt med inntektsøkningen. Hvor viktig det er å gjøre rede for valg av målemetode viser Almås i fig. 3, som er en oppstilling av ulikhetene mellom en valutabasert omregning og en kjøpekraftbasert utregning. Her går det bl.a. fram at det i Kinas tilfelle er slik at den siste metoden gir en gjennomsnittsinntekt som er mer enn fem ganger høyere enn om valutakurs velges som beregningsgrunnlag. Forskjellen er enda større for Argentina. Derimot er det interessant å merke seg at samsvaret mellom de to målemetodene er langt større for mer velstående land, med nesten totalt samsvar for Frankrike og USA (Almås 2009).

Det vil føre for langt her å gå inn i modeller og tallmateriale som Almås presenterer i sin forskning, men hun har oppsummert sine funn i en kort artikkel – «Fattigere enn vi tror» (Almås 2012 b) og et intervju i *Bistandsaktuelt* (Skarstein 2012). Hennes hovedpoeng er at svaret på hvor mange som lever i ekstrem fattigdom, og hvor stor ulikheten i verden er, beror på hvilke målemetoder som brukes. Hun finner det derfor merkverdig at det er så lite åpenhet om disse usikkerhetene. Etter hennes oppfatning er det en tendens til at politikere og journalister velger de tallene som underbygger det de helst vil tro, og at de deretter framstilles som nærmest udiskutable sannheter. Når Almås selv tar hensyn til at varer ikke alltid kan sammenliknes, at de er av ulik kvalitet og at andelen som brukes på mat er dramatisk forskjellig, viser hennes egen forskning at de kjøpekraftsjusterte målene (PPP) inneholder kraftige feilkilder når det er priser i fattige land som blir studert. Feilene er etter hennes oppfatning så store at de gamle målene, basert på valutakurser, ser ut til å treffe langt bedre i utviklingsland. For å understreke hvor store utslag endringer i metodebruk kan gi, viser Almås til at Verdensbanken endret sine mål i november 2007,

slik at bruttonasjonalproduktet i Kina og India med ett blei nedjustert med henholdsvis 40 % og 30 %. Etter hennes oppfatning skal inntektene i Kina enda mer ned enn justeringen fra 2007 tilsier dersom det legges vekt på folks reelle forbruk. Ifølge hennes resultater skal de fattige landenes inntekt – Kina inkludert - kun være 20-40 % av det som Verdensbanken hevder. Dette er tall som ligger nærmere de tradisjonelle målene som bygger på valutakurser. Ettersom kjøpekraftjustert omregning ikke viser de samme avvikene for OECD-land, men treffer godt i rike land, får dette som en nødvendig konsekvens at ulikheten mellom land er langt større enn mange tror.

I likhet med alle andre forskere understreker Almås at kløfta mellom rik og fattig i verden er ekstremt stor, men hennes arbeider gir dessuten et klart holdepunkt for at den også er økende. Hvis hennes resultater får faglig støtte når de blir kjent gjennom økonomifagets mest prestisjefulle tidsskrift, vil dette gjøre at hovedtyngden av materialet fra Verdensbanken og FN må brukes med alle mulige forbehold.

Fattig statistikk?

En annen skarp kritiker av Verdensbankens data, målemetoder, kjøpekraftjusteringer og analyser, er den britiske økonomen Alan Freeman. Han er ikke minst kjent for studien med det betegnende navnet «The poverty of statistics and the statistics of poverty» (Freeman 2009), der hans argumenter og funn har flere berøringspunkter med det som nettopp er referert fra Ingvild Almås. I et historisk tilbakeblikk følger Freeman kjøpekraftjusteringens tilblivelse innenfor en snever krets av entusiaster innenfor Verdensbanken, som han oppfatter mer som ideologer for en nyliberalistisk globalisering enn seriøse forskere. Han finner det høyst interessant at alle faglige advarsler om varsomhet når det gjelder bastante konklusjoner blei satt til side, og at disse beregningene likevel har klart å bli en nesten universell norm, også innenfor FN-systemet. Ifølge Freeman manglet det ikke på ivrige pådrivere, som alle var interessert i å få fram gode resultater for den utviklingsmodellen som Verdensbanken/IMF sto for på 1980-tallet. Denne er kjent som «struktutilpasning», og vil bli nærmere diskutert nedenfor.

Et sentralt poeng hos Freeman er at de forbedringene som Verdensbanken viser til på 1980- og 1990-tallet sier mest om at prisene på mange varer i utviklingsland – særlig mat – var lave i denne perioden. Dette blir sett på som en av grunnene til at særlig Kinas økonomi blåses kraftig opp, etter Freemans oppfatning kanskje med en faktor på 3,5 (jfr. de resultater som Ingvild Almås har kommet fram til). Som vi skal vende tilbake i del III, er det nettopp endringene i matprisene i de siste åra som truer tidligere tendenser til fattigdomsreduksjon i mange utviklingsland, ikke minst i Afrika.

De ovennevnte arbeidene til Almås og Freeman føyer seg inn i den lange rekka av bidrag som fastslår at Verdensbankens omregning etter kjøpekraft (PPP) verken er noen eksakt størrelse eller noe udiskutabelt mål på fattigdom. Det hjelper dessuten lite om PPP-metodene for omregninger blir stadig mer avanserte i matematisk forstand, dersom de likevel har som grunnlag lokale husholdsundersøkelser og innsamling av nasjonal statistikk med store mangler i utviklingsland. Det er derfor ikke noe grunnlag for å framstille dem som robuste og troverdige tall med flere desimaler som mål på fattigdom. Det er enda mer misvisende å bruke PPP-omregninger til å fastsette et lands bruttonasjonalinntekt og dets plass i verdensøkonomien. Også det siste har blitt mer vanlig, og ligger bl.a. til grunn når

det hevdes at Kina har passert Japan og tar innpå USA. Et utviklingsland må f.eks. betale sin gjeld i dollar eller euro, som veksles om etter vanlige valutakurser. Derfor kan f.eks. Zambia ikke bare trykke flere *kwacha* for å nedbetale lån eller betale utbytte til utenlandske gruveselskaper. Dette er i motsetning til USA, som kan trykke opp flere dollar eller låne inn penger fra andre land til lav rente i form av statsobligasjoner

Et etisk perspektiv

Mens det ovenfor mer spesifikt er vist til den kritikken av Verdensbankens målemetoder som har kommet fra Thomas Pogge, skal vi her se på noen av hans filosofiske og sosialetiske analyser av fattigdom og ulikhet. Av hans mange betydningsfulle bøker, er det særlig *World poverty* (Pogge 2008) som hører hjemme i vår sammenheng. Etter Pogges oppfatning er det ikke bare enkeltmenneskers handlinger, men også et samfunns politiske og økonomiske maktstrukturer, som må underkastes en etisk analyse. Han viser ofte til historiske paralleller: det er ikke bare den enkelte føydalherre eller slaveeier som må vurderes etisk, men føydalsystemets strukturer for jordfordeling og slaveriet som en bærende samfunnsinstitusjon. På samme måte må dagens diskusjon om etisk riktige handlinger og vurderinger av forbrytelser mot menneskeheten ikke begrenses til å gjelde enkeltpersoners forpliktelse til å gi hjelp til dem som trenger det. Søkelyset må i tillegg rettes mot de økonomiske maktstrukturene, også på globalt nivå. Ut fra en slik grunnholdning har Pogge blant annet studert Verdens handelsorganisasjon (WTO) og gjeldende regelverk for handel, tjenester, investeringer og patenter, og konkluder med at de tar mer hensyn til de sterkeste økonomiske aktørene enn til de fattigste i verden.

Tankegangen er altså her at fattigdommen ikke avskaffes ved almisser, men ved å endre de strukturer som gjør det vanskelig for fattigfolk å kjempe fram de nødvendige endringer. Pogge finner i disse globale maktforholdene de viktigste forklaringene på at halvparten av verdens befolkning bare har under tre prosent av verdens inntekter. Selv om denne andelen bare økte fra tre til fem prosent, noe som i seg selv ikke lyder så revolusjonært, vil dette etter hans oppfatning langt på vei være nok til å utrydde all ekstrem fattigdom. Eller med hans egne ord: med dagens skeive fordeling er det en mager trøst at den globale gjennomsnittsinntekten øker.

Thomas Pogge, som er en av forskningslederne ved Senter for studier av rasjonell, språklig og moralsk handling (CSMN) ved Universitetet i Oslo, er også en sentral deltaker i diskusjonen om hvor store framsteg menneskeheten egentlig har gjort. Dette er et ordskifte som nylig har skutt ny fart etter at evolusjonspsykologen Steve Pinker ga ut boka *The better angels of our nature* (Pinker 2011). Her er tesen at «vi» blir langt mer humane og at langt færre enn tidligere er fattige eller mister livet i krig eller annen form for vold. Thomas Pogge lar seg ikke blende av slik statistikk, og i et intervju i *Klassekampen* 24. juli 2012 oppsummer han kritikken slik: «Vi hjelper stadig færre ut av fattigdom – sammenliknet med hvor mange vi er i stand til å redde. Derfor blir det feil å snakke om globalt framskritt». I stedet for å måle framsteg ved å sammenlikne historiske forhold med situasjonen i dag, mener Pogge at det er viktigere å se på hvordan verden gjør det i forhold til det potensialet som foreligger. Selv om det kanskje er slik i dag at en mindre andel av jordas befolkning lider av underernæring enn for 300 år siden, mener han at forskjellen

ligger i at problemet den gang i større grad var uunngåelig. I dag er problemet derimot at potensialet utnyttes så dårlig. Eller med Pogges egne ord:

I dag har vi flere kronisk underernærte enn noen gang i menneskehetens historie. Da kan du enten si at en milliard underernærte ikke er så ille, siden de kun utgjør en sjuendedel av jordas befolkning. Eller så kan du peke på at dette faktisk er et enormt høyt antall. Jeg mener vi må sammenlikne tallet på kronisk underernærte med antallet som er uunngåelig kronisk underernærte. Sett på denne måten presterer vi veldig dårlig i verden i dag (*Klassekampen* 24.07.2012.)

Selv om diskusjonen om andeler og antall lett kan virke forvirrende og ikke alltid så relevant, kan den likevel få store konsekvenser. I det samme intervjuet viser Pogge derfor til at FN har gått over fra å regne målene for reduksjon av sult fra å gjelde absolutte tall til å gjelde prosenter. Under FNs toppmøte om verdens matvaresikkerhet i Roma i 1996 lovte verdens regjeringer at de skulle halvere antallet kronisk underernærte innen 2015. Det betydde ifølge Pogge at tallet på underernærte skulle reduseres fra 788 millioner den gang til 394 millioner i 2015. Men i forbindelse med tusenårsmålene har FN underveis endret målsettinga til en halvering av *andelen*. Pogge mener at målet derfor, helt uten noen diskusjon, blei justert slik at det nå handlet om å komme ned i et antall på 596 millioner istedenfor 394 millioner. Men selv dette ser ut til å være langt fra det som i dag er situasjonen (se nedenfor).

Når Pogge mener at verden har opplevd store tilbakeslag i hans levetid, begrunner han det ikke minst med at den intellektuelle eliten i Vesten fullstendig har sviktet verdens fattige. Han er også opptatt av at de fattiges mulighet til å påvirke politikk har skrumpet inn, slik at de fattige er mer marginalisert både i USA, India og Kina enn de var for 30-40 år sida. Et av hans viktige poenger er at dette skjer i takt med at det lages flere og flere regler av overnasjonale organer, der forhandlingene styres av de mektigste regjeringer. Resultatet blir derfor etter Pogges oppfatning at «Politikken flyttes til et nivå som er ideelt for de som har penger, de store selskapene, bankene og næringslivsorganisasjonene. Dette er ikke tegn på framskritt, men på tilbakeskritt» (*Klassekampen* 24.07. 2012).

2. HVEM ER DE FATTIGE OG HVOR BOR DE?

Innvendingene mot Verdensbankens fattigdomsmål og beregningsmåter har tiltatt i styrke siden 1990-tallet, men dette ser ut til å ha gjort lite inntrykk på banken selv eller på dem – som f.eks. det norske utenriksdepartementet – som legger deres tall til grunn for beskrivelsen av fattigdommen i verden. Innenfor FN-systemet er den kritiske tilnærmingen mest systematisk sammenfattet i 2010-utgaven av rapporten *World social situation: Rethinking poverty*, som gis ut av Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). Dette er en del av FN-systemet som utmerker seg med fagøkonomiske studier av

høy kvalitet og relevans, men som likevel får liten oppmerksomhet. I tillegg til den årlige rapporten *World Social Situation*, foreligger det også fra UN DESA en lang rekke studier og forskningsrapporter. Som vi skal se nedenfor, kan de ofte leses som en direkte eller indirekte kritikk av det materialet som kommer fra Verdensbanken.

Rethinking poverty tar sitt utgangspunkt i at et snevert inntektsmål bare i beskeden grad er i stand til å fange opp de mange dimensjonene ved fattigdom, slik som helse, utdanning, ernæring, arbeidsforhold, miljøproblemer, adgang til vann osv. Dette er tema som FN-systemet selv har tatt fatt i gjennom sin *Human Development Index* og sin nye *Multidimensional Poverty Index (MPI)*, og mer generelt i sin vektlegging av ”menneskelig utvikling”. (Dette vil vi snart komme tilbake til). Fra UN DESA slås det også klart fast at livsvilkår ikke bare handler om hvilke materielle goder som kjøpes, men at det er adgang til *offentlige tjenester* som bokstavelig talt avgjør liv og død for klodens aller fattigste. Dette er en forskjell som selvsagt har enorm betydning, men som ikke alltid løftes klart nok fram i diskusjonen. Det legges også vekt på at et mål som 1,25 USD overser at mange av dem under denne grensa har en høy risiko for å synke enda dypere ned i fattigdom og maktesløshet. På samme måte er det mange som så vidt befinner seg over denne grensa som lever et utrygt og sårbart liv i konstant frykt for å bli enda fattigere. Dette illustreres også ved at bruk av Verdensbankens 2,50 USD-grense øker tallet på dem som lever i fattigdom med 1700 millioner, slik det er vist i fig. 1. Det er også et gjennomgående trekk i rapporten fra UN DESA at den finansielle, økonomiske og økologiske krise – koblet til økende ulikhet - gjør at mye av den framgangen som har vært oppnådd står i fare for å bli svekket. Det sannsynlige er i alle fall at *takten* i fattigdomsreduksjonen vil bli lavere i store deler av verden. Dette er et tema vi vender tilbake til i det siste kapitlet.

Den samme rapporten om verdens sosiale situasjon i 2010 vier et eget kapittel (”The poverty of poverty measurements”) til en detaljert kritikk av tendensen til å måle fattigdom langs én eneste dimensjon, enten det er inntektsmål etter kjøpekraftsjustert kurs eller antall kalorier. Det vises interessant nok til at dette fortsatt skjer i utviklingsland, mens fattigdomsstudiene i vår del av verden går i motsatt retning. Her legges det stadig mer vekt på sammensatte mål som fanger opp velferd eller velvære i vid forstand, der også ulikhet, sosial inkludering (eller ekskludering) og ødeleggelse av naturgrunnet har blitt viktigere tema. Det pekes også på at det i vestlige industriland er vanlig å utforme mål på *relativ* fattigdom istedenfor *absolutte* fattigdomsgrenser. Dette skjer når fattigdom defineres som en inntekt som er 50 % (EU) eller 60 % (Norge) under medianinntekt. Her henter FN-rapporten inn et eksempel fra India for å vise hva en slik beregningsmåte ville ha ført til når den offentlige fattigdomsgrensa skal fastsettes. I 1973/74 svarte minstegrensa på landsbygda til 54 % av landets gjennomsnittsinntekt, mens denne grensa seinere bare har blitt justert for inflasjon. Resultat er at fattigdomsgrensa i 2004/05 ikke lå på mer enn 16 % av gjennomsnittsinntekt. Det vil si at det ikke er tatt hensyn til den allmenne velstandsøkningen i et land hvor bruttonasjonalinntekt per innbygger er femdoblet i samme periode.

Blant FN-rapportens mest tungtveiende innvendinger mot et snevert forbruks- eller inntektsmål, er at det ikke fanger opp utgifter til helse, utdanning eller andre forhold som er helt avgjørende i kampen mot fattigdom. Målet sier heller ikke noe om fordeling i et samfunn, enda det er åpenbart at blant to land med samme økonomiske vekst, er det landet

med minst ulikhet som oppnår størst reduksjon i fattigdommen. Ved å velge et pengemål, kan det paradoksalt bli slik at en familie ”løftes ut av fattigdom” ved at barn tas ut fra skolen for å sendes på arbeid, selv om dårligere utdanning på lengre sikt vil gjøre det vanskeligere å komme seg ut av strukturell fattigdom. Det forutsettes også at hele inntekten på 1,25 USD om dagen brukes til å kjøpe et utvalg av varer og tjenester som er felles for hele verden, enda det for eksempel i India er mange som må bruke store deler av inntekten til å nedbetale lån med ågerrenter. For indiske familier er det også en avgjørende forskjell mellom to individer med samme inntekt om den ene har en sønn og den andre en datter. Det skyldes ikke minst at det i det siste tilfellet forventes at betydelig beløp skal brukes til medgift.

Dersom et inntektsmål likevel skal brukes, er det ifølge FN-rapporten langt fra opplagt hvor grensa skal settes eller hvilke varer som skal med i en sammenliknbar ”innkjøpskurv”. Det er også slik at de samlede inntekter i et hushold statistisk deles likt på medlemmene, mens det er velkjent av det ofte skjer en ujamn fordeling ut fra patriarkalsk makt innenfor familien når det gjelder mat og andre livsviktige ressurser. Med eksempler fra India og Kina, to land som gir store utslag på global statistikk, vises det også til mange usikkerhetsfaktorer og åpenbare feilmålinger. Det virker mot en slik bakgrunn nesten komisk at det opereres med fattigdomsgrenser og andel av befolkningen i fattigdom med flere desimaler, ettersom dette gir et falskt inntrykk av datainnsamlingens kvalitet og grunnlaget for å sammenlikne på tvers av land og år. For enkelte land, som for eksempel Pakistan og Bangladesh, trekker *Rethinking poverty* anslagene fra Verdensbanken over fattigdomsreduksjon sterkt i tvil. Det har ikke minst sin forklaring i usammenliknbare og skiftende målemetoder.

I andre kapitler i 2010-rapporten fra UN DESA blir grunnleggende årsaker til fattigdom og ulikhet behandlet. Her er det et hovedpoeng at fattigdom ikke bare er en *tilstand* som kan studeres og måles isolert, men en samfunnsmessig *relasjon* som er påvirket av maktforhold. Det er altså ikke bare et spørsmål om *fattigdomsreduksjon*, men om *fattigdomsproduksjon*, der forklaringen på vedvarende massefattigdom ligger i et maktforhold. I en oversikt over verdens økonomiske historie etter 1945, bør det på tilsvarende måte understrekes at vekst og velferdsutvikling i industriland i Nord og i østasiatiske vekstøkonomier fant sted i samfunn med en aktiv og bevisst politikk for strukturendringer og økt sysselsetting. I mange tilfeller gikk dette hånd i hånd med restriksjoner på import i en overgangsfase og regulering av finansvesenet. Dette står i skarp kontrast til situasjonen i mange utviklingsland under gjeldskriser på 1980- og 1990-tallet, da de nærmest blei satt under administrasjon fra Verdensbanken. Den gang lød oppskriften på offentlige nedskjæringer, privatisering, liberalisering i finanssektoren, svekket tollvern og økt eksport av råvarer med høyst variable (og over tid nedadgående) priser. De dårlige resultatene både mht. vekst og fattigdomsreduksjon i Afrika og Latin-Amerika i denne perioden blir satt i sammenheng med slike makroøkonomiske oppskrifter, kjent som *Washington consensus*, mens FN-rapporten slår et slag for et mer balansert forhold mellom stat og marked.

Ei grunnbok om fattigdom

Mange av de samme hovedtankene omkring fattigdom og de begrensede (eller feilaktige) mål som Verdensbanken opererer med, finnes også hos den britiske forskeren David Hulme. Med sin base ved Chronic Poverty Research Centre ved Universitetet i Manchester, er Hulme en internasjonalt toneangivende fagperson som oppsummerer et stort forskningsmateriale i den sentrale grunnboka *Global poverty: How global governance is failing the poor* (2010). Vi velger denne som eksempel på ei informativ grunnbok, men det mangler selvsagt ikke på annen verdifull litteratur om fattigdom (se for eksempel Baker 2010, Danik 2010, Godinet 2012, Green 2008, Lines 2008 og Shaffer 2008).

Fra FNs menneskerettighetserklæring

Artikkel 22.

Enhver har som medlem av samfunnet rett til sosial trygghet og har krav på at de økonomiske, sosiale og kulturelle goder som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utvikling av hans personlighet, blir skaffet til veie gjennom nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid i samsvar med hver enkelt stats organisasjon og ressurser.

Artikkel 23.

1. Enhver har rett til arbeid, til fritt valg av yrke, til rettferdige og gode arbeidsforhold og til beskyttelse mot arbeidsløshet.
2. Enhver har uten diskriminering rett til lik betaling for likt arbeid.
3. Enhver som arbeider har rett til en rettferdig og god betaling som sikrer hans familie og ham selv en menneskeverdig tilværelse, og som om nødvendig blir utfylt ved annen sosial beskyttelse.
4. Enhver har rett til å danne og gå inn i fagforeninger for å beskytte sine interesser.

Artikkel 24.

Enhver har rett til hvile og fritid, herunder rimelig begrensning av arbeidstida og regelmessige ferier med lønn.

Artikkel 25.

1. Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over.
2. Mødre og barn har rett til spesiell omsorg og hjelp. Alle barn skal ha samme sosiale beskyttelse enten de er født i eller utenfor ekteskap.

Artikkel 26.

1. Enhver har rett til undervisning. Undervisningen skal være gratis, i det minste på de elementære og grunnleggende trinn. Elementærundervisning skal være obligatorisk.

Utgangspunktet for *Global poverty* er at det for første gang i menneskehetens historie er mulig å unngå den fattigdommen – ikke minst målt i form av sult og sosial utrygghet - som har vært de fleste menneskers skjebne fra tidenes morgen. David Hulme framhever derfor det historisk unike ved perioden etter 1945, og ser på FNs menneskerettighetserklæring fra 1948 som gjennombrudd for tanken om at ekstrem nød og fattigdom ikke lenger kan utgjøre en norm (se ramme). Han viser også at fattigdom som et globalt tema, i motsetning til fattigdom som et lokalt og nasjonalt anliggende, for alvor blei satt på dagsorden med gjennom Verdensbankens og UNDPs definisjoner av fattigdom og menneskelig utvikling. Et viktig poeng fra Hulmes side er her at endollarmålet blei til ganske vilkårlig på bakgrunn av tynt datagrunnlag, selv om det ga inntrykk av stor presisjon. Han også bekymret for at et inntektsmål for hvert enkelt individ er med på å ta oppmerksomheten bort fra samfunnsmessige og strukturelle årsaker til produksjon av fattigdom og ulikhet, og at det dermed bidrar til en utbredt ”avpolitisering” av makt og politiske motsetninger. Resultatet er en tankeverden der enkeltmennesker kan flyttes opp og ned på en skala etter ”objektive” kriterier, mens det verken blir spurt etter årsaker eller forklaringer. Etter hans oppfatning er det også liten interesse for fattigfolks subjektive opplevelse av fattigdom og deres mening om hva det er viktig å måle. I grunnen skulle en jo – med Hulmes ord – tro at det er de som er de egentlige ekspertene. Ifølge Hulme passer dette inn i en mer generell tendens til å se på mennesker uavhengig av samfunnsmessige relasjoner og deres egen rolle som aktører. I tillegg til å tale om både objektive og subjektive mål, skiller han også mellom absolutt og relativ fattigdom på samme måte som UN DESA-rapporten fra 2010.

Et gjennomgående trekk i *Global poverty* er diskusjonen av den innebygde motsetningen – som iblant kommer til overflaten – mellom forskjellige tilnærminger til fattigdom. Det gjelder ikke minst innenfor henholdsvis Bretton Woods-institusjonene (Verdensbanken/IMF), OECD-land og transnasjonale storselskaper på den ene sida og FN-systemet (særlig UNICEF og UNDP) på den andre. I det første tilfellet er det tale om et slags fikst, nøyaktig og målbart begrep hvor graden av måloppnåelse lett kan kvantifiseres. Dette er nærmest hentet rett ut fra ei lærebok i bedriftsøkonomi, der bare det som kan telles er det som virkelig teller. For Hulme er det derfor ikke overraskende at en slik tenkemåte går hånd i hånd med en markedsliberalistisk oppskrift for å ”løse” fattigdomsproblemet, som han trass i endret ”development-speak” fortsatt ser tydelige spor etter. I det andre tilfellet er det menneskelig utvikling i vid forstand som stilles i sentrum, noe som FN-systemet førte videre gjennom både UNICEF-toppmøtet om barns vilkår i 1994, World Social Summit i København i 1995, den fjerde internasjonale kvinnekongressen i Beijing samme år, FAOs matkonferanse i 1996 og Tusenårserklæringa fra FNs hovedforsamling i 2000. Ut av dette oppstår en epokegjørende forestilling om *global fattigdom* og om et globalt ansvar å bekjempe fattigdom, noe som innebærer at søkelyset også må rettes mot globale forhold som handel, bistand, gjeld, råvarepriser, transnasjonale storselskaper, global oppvarming og ustabilitet som følge av globale finanskriser.

Selv om Hulme ikke på noen måte ser bort fra at Afrika før for Sahara (Sub-Saharan Africa) har krav på spesiell oppmerksomhet pga. sin høye andel av befolkningen som lever i ekstrem fattigdom, fortjener hans originale begrep om *Sub-Siberian Asia* utvilsomt mer oppmerksomhet enn det hittil har fått. Hans utgangspunkt er her at gjennomsnittsinntekt og

Living on 1, 25 \$ a day.

“You are a member of a household dependent on casual labouring in South Asia or subsistence cropping on a small plot of rain fed land in Africa. When times are good you eat two meals a day of rice or maize flour with a little chilli or vegetable. When times are bad you eat one meal a day. Sometimes, when there is no work or the rain fails, you do without food or make do with leaves from the bush or scavenging. Meat and fish are rarely eaten – only at celebrations and feasts. The children in our household probably do not attend school – if they do, they will probably have to drop out before completing primary level. If someone gets sick the usually you wait until they get better...and pray. If someone is really sick then you sell assets (the spade, pans, title to your home plot) or borrow money to pay for a hospital visit. At the hospital you are made to feel a nonentity – made to wait in long queues, treated as an idiot, nothing is explained to you. You are accustomed to death – brothers, sisters, cousins, parents died when you were young – it just happens. You get to vote every few years in the elections – but, you do not expect much of politicians. These people often pay violent gangs to help them get elected and they are known to be corrupt. What can you do? When you look out of the doorway in your leaky shack you worry about the unpaid rent and your outstanding emergency loans from relatives and traders. Your shack does not have electricity or sanitation – water comes irregularly from a communal pump 200 meters away provided by an NGO. Of you could just get a job (as a poorly paid maid or a security guard) or just get control of the land your father mortgaged to a moneylender or just marry a good man, life would be so different – a pair of shoes, clothes for the baby or a savings deposit so you could join a micro-credit group. In the distance you see the vehicles flashing past on the newly tarmaced road- lucky people in overcrowded buses, off to regular work in factories and offices in town; and important people, in business related to politicians, in air-conditioned BMWs and Mercedes – wearing flashy clothes, eating pizza ...thinking on going on a diet” (Hulme 2010: 32-43).

nasjonale tall for samlet fattigdomsreduksjon overser betydelige regionale forskjeller i store land som India og Kina, som nærmest er som egne kontinenter å regne.. De har da også en rekke delstater og provinser som er mye større i folketall enn de fleste afrikanske land. Disse ulikhetene vil bli nærmere behandlet nedenfor, men det hører hjemme her å se nærmere på hans kart (fig. 4), som tydelig viser hvor store deler av Sør-Asia og Kina som kjennetegnes av utbredt fattigdom. Det samme gjelder flere sentralasiatiske stater. En slik inndeling ligger også til grunn for forfatterens skepsis mot lettvinne forestillinger om at fattigdomsreduksjonen vil fortsette i samme takt i Kina og India, dvs. i to land med voksende sosial og regional ulikhet. Med tanke på NASAs velkjente bilde som viser hvordan ulike deler av verdens mangler lys til nattetider, oppsummerer Hulme sitt syn slik: ”The lights in Bangalore and Hangzhou may be shining 24/7, but it is hard to find the money to buy a candle in Tripura and Guizhou” (Hulme 2010: 45).

Til tross sin generelle tillit til FN-systemet finner Hulme også i FNs tusenårsmål en del av de samme svakhetene som Verdensbanken tidligere er kritisert for (se også Wilkinson og Hulme 2012). Hans hovedpoeng er her at disse målene blei til gjennom et kompromiss mellom en breiere og strukturell tilnærming fra FN-systemet og Bretton Woods-institusjonenes tilbøyelighet til å velge snevre og lett kvantifiserte mål. Det er også som en del av et slikt kompromiss at 1,25 USD per dag har fått en så prominent plass i den konkrete utformingen. Hulme har forsket nærmere på hvordan disse målene blei til, og har bl.a. påvist harde dragkamper for å svekke en del av klarere formuleringene i selve tusenårserklæringen fra 2000. Det er etter hans mening heller ikke så lett å få øye på noe i utformingen av målene som peker på *hvordan* de skal oppnås eller hva det er som utgjør de viktige hindringene. Det er ifølge Hulme også symptomatisk at det årlig blir lagt fram to forskjellige rapporter med ulik vektlegging: *Global Monitoring Report* (Verdensbanken 2012) og *The Millennium Development Goals Report* (UNDP 2012). Han ser også i flere av målene at fattigdommens årsaker og måter å bekjempe dem på løftes opp på et abstrakt og ullent nivå, som lett kan gi illusjoner om at dette er noe det hersker enighet om på tvers av alle andre skillelinjer. Her siterer han sin indiske forskerkollega Ashwanti Saith: “They (the MDGs) envelop you in a cloud of soft words and good intentions and moral comfort; they are gentle, there is nothing conflictual in them; they are kind, they offer only good things to the deprived...No wonder its is the juggernaut of all bandwagons” (Hulme 2010: 113). Dette er tema vi vender nærmere tilbake til i del IV.

Hvor bor egentlig de fattige?

Vi har ovenfor vist til at Verdensbanken deler verdens stater inn etter bruttonasjonalinntekt per innbygger. Da dette blei gjort for første gang 1990, omfattet lavinntektsland ikke mindre enn 93 % av alle innbyggerne i utviklingsland, mens mellominntektsland bare sto for 7 %. Selv om stadig flere land har ”rykket opp en divisjon”, er det fortsatt en utbredt oppfatning at det store flertallet av de fattige bor i lavinntektsland, og da særlig i Afrika. Paul Collier, som er en britisk utviklingsøkonom med bakgrunn fra Verdensbanken, som utvilsomt øver stor innflytelse også på norsk politikk, er blant dem som har slått et slag for at verdenssamfunnet skal konsentrere bistand, innsats for konfliktløsning og – i enkelte

tilfeller direkte administrasjon eller en slags rekolonisering - om Afrika. Det er denne verdensdelen han har i tankene i boka med den fengende tittelen *The bottom billion*, mens han mener at økonomiske veksten i mer stabile deler av verden vil løse problemene av seg selv (Collier 2008). Dette er også koblet til et nytt begrep som blir stadig mer brukt - *Fragile and conflict-affected countries (FCAS)* - der Collier antyder at omkring en tredel av verdens fattige bor.

De tradisjonelle forestillingene om fattigdommens regionale fordeling har nå blitt utfordret gjennom en serie studier fra professor Andy Sumner ved Institute of Development Studies/University of Sussex, som med basis i Verdensbankens eget datamateriale har forsøkt å finne ut mer om hvor de aller fattigste i verden bor (Sumner 2010, 2011a, 2011b, 2012). Selv om datamaterialet har enkelte hull, og det trengs mer forskning langs de samme linjer, er hans bidrag til debatten høyst interessante. Med utgangspunkt i at stadig flere land blir kategorisert som mellominntektsland etter 2000 (for Kinas vedkommende skjedde det allerede i 1999), viser Sumners regnestykker at det nå er slik at 72 % av dem som lever under Verdensbankens 1,25 USD-grense bor i mellominntektsland. Som nevnt ovenfor, var andelen bare 7 % 1990. Det følger av dette at lavinntektsland, hvorav de fleste er afrikanske, altså ikke rommer mer enn 28 %. Fig.5 viser hvor stor del av verdens fattige som har «flyttet» fra lavinntekts- til mellominntektsland etter 1990, mens det går fram av fig. 6 hvor sterk konsentrasjonen av de fattige er i noen få land. En viktig grunn til at flere hører hjemme i en høyere kategori er selvsagt at det er hit India og Kina er flyttet, men det er ikke hele forklaringa. Selv uten disse to gigantene ville andelen av befolkningen som bor i mellominntektsland ha økt fra 7 % til 22 %, der det særlig er folkerike stater som Nigeria, Indonesia og Pakistan gir utslag. Som vi skal se nedenfor, er Sumners geografiske fordeling ganske nøyaktig lik den fordelinga av verdens fattige på stater og landgrupperinger som vi finner når vi legger UNDPs nye fattigdomsindeks (Multipoverty Index) til grunn.

Sumner tar også opp til kritisk diskusjon den ovennevnte forestillingen om at fattigdom mest er knyttet til konflikt, sårbarhet og "failed states". Dette er ingen lett oppgave i mangel av enighet om hvilke land som hører hjemme i en slik kategori, men ut fra ei maksimumsliste på 43 stater kommer Sumner fram til at det ikke kan være flere enn i overkant av 20 % av de fattigste som bor i slike land. Han viser også til andre undersøkelser som kommer fram til langt lavere andel av verdens fattige i sårbare og konfliktfylte stater. Kort oppsummert viser Sumners tallberegninger at de aller fleste av verdens fattigste - enten er målt etter Verdensbankens eller UNDPs anslag - rett og slett lever i stabile mellominntektsland. Men har en slik omgruppering noen betydning utover statistiske øvelser så lenge det er de samme som er fattige, uansett hvilken type land de bor i? Sumner gir selv svaret: kanskje kan dette få betydning for måten vi - og FN-organer og bistandsorganisasjoner - tenker om verden på. Hvis fattigdomsreduksjon er et mål på utvikling, er det et nyttig utgangspunkt å vite i hva slags stater de fattigste befinner seg.

Ettersom det åpenbart er slik at de fleste bor i stabile mellominntektsland og i stater med historisk rekordvekst, bør oppmerksomheten i utviklingsdebatten etter Sumners mening vris mer i retning av indre forhold i land. Med dette tenker han særlig på samfunnsstrukturer, maktforhold, politiske valg og manglende omfordeling. Uten å gi noe svar, etterlyser han også diskusjon om hva dette vil få å si for utformingen av giverlandas

bistandspolitik. Dette gir opphav til mange og viktige spørsmål: skal ”verdenssamfunnet” se bort fra å hjelpe de fattigste bare fordi de bor i et land med økende gjennomsnittsinntekt per innbygger, når så mange tydeligvis befinner seg langt fra gjennomsnittet? Hva vil skattebetalere i giverland mene om å bruke offentlige midler til bistand i land hvor myndighetene ikke selv prioriterer fattigdomsreduksjon, eller hvor mer makt samles hos en framvoksende kapitalistklasse (India) eller og hos en kombinasjon av elite i kommunistpartiet og nye milliardærer (Kina)?

3. FLERE DIMENSJONER OG SAMMENSATTE MÅL

Mot slutten av 1980-tallet var det et økende behov innenfor flere FN-organisasjoner for å utfordre Verdensbankens hegemoni både når det gjaldt fattigdomsmål (dvs. inntektsmål) og innflytelse over utviklingstenkning og økonomisk politikk. UNICEF, FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) og en rekke uavhengige forskere i Sør dokumenterte i bøker og rapporter på denne tida om alvorlige sosiale skadevirkninger ved det som er kjent som ”strukturtilpasning” i regi av Verdensbanken, IMF og vestlige bistandsgivere. Som nevnt ovenfor, handlet dette bl.a. om privatisering, liberalisering, ensidig oppmerksomhet på inflasjon, mer eksportrettet produksjon og nedskjæring på offentlige budsjetter (For en presentasjon av sentrale dokumenter fra denne perioden, se Eriksen 1990). Som følge av en dyptgripende gjeldskrise, særlig i Afrika og Latin-Amerika, var mange utviklingsland nødt til å godta de betingelser (kondisjonalitet) som blei stilt.

Et gjennombrudd for en ny og mer allsidig tenkning omkring fattigdom og utvikling kom med UNDPs første *Human development report* (HDR) i 1990. Denne blei helt eksplisitt presentert som et alternativ til tenkning som mest var forankret i økonomisk vekst, med en tilhørende tro på at den fattige befolkningen best kunne defineres ved et inntektsmål. UNDPs sentrale begrep var isteden ”human development”, som stilte i sentrum mulighetene til å oppnå bedre helse, mer utdanning og anstendige levekår i vid forstand. Også begreper som likhet, frihet fra undertrykking, myndiggjøring (”empowerment”), menneskelige ressurser og deltaking i samfunnet blei trukket inn. Tenkningen hadde en klar demokratisk og etisk forankring, der det blei lagt vekt på både politiske, sosiale og økonomiske menneskerettigheter. Hovedpersonen bak en slik tilnærming, som også ledet UNDPs arbeid med å utforme datainnsamling og allsidige utviklingsindekser, var den pakistanske økonomen Mahbub ul Haq. Han var igjen sterkt inspirert av den indiske økonomen, filosofen og nobelprisvinneren Amartya Sen, som også deltok i dette arbeidet. Ved å ta utgangspunkt i utvikling av menneskelig ressurser, med verdighet og muligheter til å utnytte sitt potensial i samsvar med egne ønsker, har Amartya Sen utformet en tilnærming som er kjent som ”capability approach”. En slik utviklingstenkning er nylig blitt videreutviklet i boka i *Creating capabilities. The human development approach*, som er skrevet av Martha Nussbaum på bakgrunn av et langvarig samarbeid med Amartya Sen (Nussbaum 2011). Hun legger her stor vekt på fordelingsrettferdighet, offentlige goder og kjønnspektiver på makt og ulikhet, også innenfor familien. Mer enn nasjonale gjennomsnitt er det forholdene for de marginaliserte,

utstøtte og fattige, enten det har sammenheng med kjønn, kaste, klasse eller etnisitet, som etter hennes oppfatning er det som fortjener mest oppmerksomhet. Det følger av dette at et snevert inntektsmål eller en forestilling om lik fordeling mellom familiemedlemmer ikke fanger opp at kvinner som regel har et svakere utgangspunkt. Det viser seg på indikatorer som skolegang, ernæring og adgang til helsetjenester, i tillegg til diskriminering når det gjelder arveregler og tilgang på jord og kredittmuligheter. Nussbaum henter mange av sine eksempler fra India, der hun viser hvor irrelevant økonomisk vekst gjennom utenlandske investeringer i den formelle sektoren eller forbedret gjennomsnittsinntekt er for fattigfolk i byer og på landsbygda (se neste kapittel.)

Allerede i sin første *Human Development Report* i 1990 tok UNDP i bruk en *Human development index* (HDI) for å rangere land og kaste lys over historiske og regionale utviklingstrekk. HDI var fra starten satt sammen ut fra tre indikatorer: helse (forventet levealder), utdanning (lese- og skrivekyndighet) og materiell levestandard (inntekt per innbygger ifølge Verdensbanken). I dette arbeidet kunne UNDP naturlig nok trekke på data samlet inn av andre FN-organisasjoner, slik som UNICEF (barn), UNESCO (utdanning) og WHO (helse). Det har seinere blitt foretatt enkelte justeringer av indikatorene, men de tre hoveddimensjonene er bevart. I 1994 lanserte HDR også et utvidet sikkerhetsperspektiv (*human security*). Mens sikkerhet tradisjonelt har vært forbundet med territorier og militære trusler, var HDR mer opptatt av truslene mot menneskene innenfor territoriet: brudd på menneskerettighetene, sult, sykdommer, miljøproblemer, naturkatastrofer, undertrykking og vold. De årlige rapportene har også tatt hensyn til kritikk som har kommet, og det har derfor blitt utarbeidet egne indekser som fanger opp ulikheter i makt og levekår mellom menn og kvinner (Gender-related Poverty Index, Gender Empowerment Index). Her trekkes det inn forhold som for eksempel mødredødelighet, adgang til lønnsarbeid og andelen av kvinner i folkevalgte organer. Det har også vært forsøk på å lage indikatorer for miljødeleggelser som er sammenliknbare mellom land. Miljøaspekter har etter hvert stått mer sentralt i HDR-rapportene fra UNDP, som bl.a. har handlet om adgangen til reint vann (2006) og klimaendringer (2009).

Ved å se de tre dimensjonene for menneskelig utvikling i sammenheng, tegner UNDP et langt mer sammensatt bilde av fattigdommens karakter og utbredelse enn det vi finner i isolerte inntektsmål. Men fortsett er det slik, som nevnt ovenfor, at et lands BNI per innbygger basert på Verdensbankens PPP-omregninger fortsatt utgjør en av de tre komponentene. Det hører hjemme her å nevne at det er reist mange innvendinger mot at UNDP i sin indeks for menneskelig utvikling (HDI) rangerer land etter indikatorer som bygger på *nasjonale gjennomsnitt*. Det vil si at det ikke tas hensyn til hvordan tilgang på ressurser, inntekt og sosiale goder er systematisk ulikt fordelt etter klasser, kjønn, etnisitet eller region. Slike innvendinger har ført til et langvarig arbeid for å utarbeide en indeks for menneskelig utvikling som kan justeres for ulikhet når det gjelder helse, utdanning og inntekt (*Inequality-adjusted human development index – IHDI*). For å danne seg et bilde av fattigdom både samlet og langs de tre dimensjonene, er det selvsagt av avgjørende betydning å studere hvordan godene (og byrdene) er fordelt. Det kan derfor synes overraskende at den nye indeksen for menneskelig utvikling, justert for ulikhet, hittil ikke har fått nevneverdig oppmerksomhet. Det er derfor desto større grunn til å behandle den nærmere, noe som vil bli gjort i del II.

UNDP: Human Development Report 2011

”Human development is the expansion of the freedoms and capabilities people have to lead lives they value and have reason to value. Freedoms and capabilities that enable us to lead meaningful lives go beyond satisfaction of essential needs. In recognizing that many ends are necessary for a good life and that these ends can be intrinsically valuable, freedoms and capabilities are also very different from living standards and consumption. We can respect other species, independent of their contribution to our living standards, just as we can value natural beauty, regardless of its direct contribution to our material standard of living” (s. 17.)

...

“Concerns with sustainability and equity are similar in one fundamental sense: both are about distributive justice. Inequitable processes are unjust, whether across groups or generations. Inequalities are especially unjust when they systematically disadvantage specific groups of people, whether because of gender, race or birthplace, or when the gap is so great that acute poverty is high. The current generation’s destroying the environment for future generations is no different from a present-day group’s suppressing the aspirations of other groups for equal opportunities to jobs, health and education” (s. 19.)

...

“A fundamental rethinking of the conventional growth model is well under way. The 2008 global financial crisis and its aftermath reinforced the growing consensus that deregulation went too far and that the pendulum should swing back. Indeed, compounding the economic failures of conventional policies are the other costs they can introduce – such as greater inequality and environmental degradations” (s. 82-83).

Hvordan ser verden egentlig ut?

Hvilket bilde av ”verdens tilstand” blir så tegnet gjennom den indeksen for menneskelig utvikling (HDI) i som finnes i 2011-utgaven av *Human Development Report* (UNDP 2011)? For det *første* blir det som ventet dokumentert hvor stor forskjell det er i levekårene – i vid forstand – mellom *land*. Dette går klart fram i inndelinga av verdens stater i kategoriene ”Very high human development” (47 land), ”High human development (46 land), ”Medium human development” (46 land) og ”Low human development” (45 land). Gjennomsnittlig HDI-skår varierer fra 0,89 i den øverste til 0,46 i den nederste gruppa av land. I den øverste kategorien finner vi alle de 34 OECD-landa, mens den siste i all hovedsak består av afrikanske land, i tillegg til asiatiske land som Pakistan og Bangladesh. For å gi et kjapt bilde av variasjonene, kan det nevnes at Norge troner øverst med en HDI-skår på 0,943, mens Den demokratiske republikken Kongo befinner seg nederst på en 187. plass med en indeks på 0,286. Det er også interessant å merke seg at folkerike vekstøkonomier som Kina og India – sikkert overraskende for mange - fortsatt er plassert i

den nest nederste kategorien, på henholdsvis 101. og 134. plass. Dette er igjen en påminning om ikke å overdrive endringene i Nord/Sør-forholdet.

For det *andre* blir det tegnet profiler av de ulike *verdensdeler*, der det til tross for innbyrdes forskjeller trer fram et bilde av en verden med dramatiske forskjeller. Denne oversikten er oppsummert i fig. 7. Vi ser her at HDI for verden som helhet ligger på 0,78, mens OECD-landa plasserer seg helt oppe på 0,89. Utviklingsland i Europa/Sentral-Asia og Latin-Amerika ligger omtrent likt på rundt 0,70, et godt stykke over Øst-Asia og Stillehavsområdet. Derfra er det et sprang ned til Sør-Asia (0,62), der India, Pakistan og Bangladesh veier tyngst. Aller nederst finner vi Afrika sør for Sahara, med en samlet indeks på 0,39. Sett under ett har utviklingsland en HDI på 0,64. Ettersom dette kan fortone seg som abstrakte størrelser, kan det legges til at HDR 2010 viser at gjennomsnittlig forventet levealder i Sør varierer mellom 74,0 år i Latin-Amerika og 52,7 år i Afrika. Sammenlikner vi med OECD-landene, ser vi at et liv her i gjennomsnitt varer 27 år lenger enn i Afrika sør for Sahara. (Under apartheid i Sør-Afrika var forskjellen i levealder mellom hvite og svarte afrikanere rundt 15 år.)

For det *tredje* – og mange vil si at dette er det aller viktigste – forteller UNDP om store forbedringer i de siste tiåra, selv om tallene for det meste handler om et *nasjonalt gjennomsnitt*. Praktisk talt alle innbyggere i verden lever i land med høyere HDI enn i 1970, og verden som helhet har opplevd en økning i HDI-indeksen fra 0,48 i 1970 til 0,68 i 2010. Bare tre land i verden skårer lavere enn i 1970 i en samlet HDI, mens det på grunn av hiv/aids i flere afrikanske land og tilbakegang i enkelte land i det tidligere Øst-Europa er 12 land som har lavere levealder enn for 40 år siden. Hvert fjerde land i verden kan vise til en framgang i HDI på mindre enn 20 %, mens det samme antall land har hatt en framgang på over 60 %.

Kort sagt er tallenes tale at verdens befolkning sett under ett blir eldre, går lenger på skole og har høyere inntekt enn noen gang tidligere i historien. Forskjellene har også blitt langt mindre mellom Nord og Sør når det gjelder helse og utdanning, dvs. to av de tre dimensjonene som inngår i HDI. På begge disse viktige områdene er det tale om *konvergens*, mens hovedtendensen – som vi skal se i neste kapittel - er større forskjeller og en vedvarende kløft mellom Nord og Sør når det gjelder inntekt og formue. Her er det med andre ord tale om *divergens*. Noe av forklaringen på lavere ulikhet på flere områder finner vi naturlig nok i måten indeksen er konstruert på. Det er umulig for f.eks. Norge å øke andelen barn som går på skole til over 100 %, og det blir derfor tydelig at Øst-Asia (94 %) og Latin-Amerika (92 %) tar kraftig inn på. Det har også vært en markert framgang når det gjelder skolegang i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara, selv om prosentandelen her ligger helt nede på 66 og 65. Det ser også ut til å være en øvre biologisk grense for hvor mye levealderen kan fortsette å vokse, mens det jo i prinsippet ikke er noen grenser for hvor høye inntekter eller hvor stor formue et menneske kan ha. I *HDR 2010* brukes Gambia og Norge som eksempel på utvikling av levealder. Vi ser her at en gambier nå har en forventet levealder på 57 år mot 41 år i 1970, dvs. en økning på 16 år. I den tilsvarende perioden har levealderen i Norge bare økt med 7 år til 81 år. Fortsatt er det en stor forskjell på 24 år, men den er altså klart mindre enn i 1970. Ser vi fortsatt på levealder, har den økt selv i Afrika sør for Sahara trass i kraftige nedgang i flere land med hiv/aidsepidemi. At det er lettere for land med et dårlig utgangspunkt å få til en rask forbedring, gjelder også når vi

ser på samlet HDI. Den største prosentvise forbedring i de siste åra finner vi i afrikanske stater langt nede på statistikken, slik som Rwanda, Etiopia, Niger, Mosambik, Mali og Den demokratiske republikken Kongo.

For det *fjerde* blir det ofte understreket fra UNDPs side at det ikke er slik at rask økonomisk vekst gir en tilsvarende rask forbedring av levekår. Av dette følger også at det er mulig å oppnå betydelig framgang på sosiale indikatorer uten å ha så stor økonomisk vekst å vise til. Dette blir bl.a. eksemplifisert ved å sammenlikne Kina med Tunisia, der veksten etter 1970 har ligget på henholdsvis 8 % og 3 % i årlig gjennomsnitt. Likevel er det slik at ei tunisisk jente i 1970 kunne forvente å leve 8 år kortere enn ei kinesisk jente (henholdsvis 55 år og 63 år), mens en som er født i 2010 kan forvente å leve ett år lenger enn i Kina (henholdsvis 76 og 75 år). På tilsvarende vis blir det lagt vekt på at land med omtrent samme inntekt per innbygger kan havne langt fra hverandre når de rangeres etter HDI. Mens oljeland som Gabon, Ekvatorial-Guinea, Kuwait, De forente arabiske emirater og Saudi-Arabia ligger relativt høyt på rangering etter inntekt, faller de brått nedover når levealder og skolegang trekkes inn. For Ekvatorial-Guinea betyr det et fall på hele 91 plasser. Mens landet har en gjennomsnittsinntekt omtrent på nivå med Portugal, er levealderen på rundt 50 år lavere enn i Tanzania. Slike statistisk nedrykking kjennetegner også småstater med mange rike (og ”skatteflyktninger”), som for eksempel Luxemburg, Malta og Singapore. På samme måte ser vi at land med omtrent samme gjennomsnittsinntekt, som for eksempel Cuba og Angola (rundt 5 000 dollar), har en helt forskjellig sosial profil. Resultatet er at Cuba med sitt godt utbygde helsestell og utdanningssystem blir plassert som nr. 51, mens Angola havner nesten 100 plasser lenger nede. Forskjellen i levealder mellom de to landa er nesten 30 år (79 år mot 51 år), mens en kubaner i gjennomsnitt går mer enn dobbelt så lenge på skole (9,9 år mot 4,4 år). I tillegg til Angola blir også flere andre afrikansk land med raskt voksende økonomi plassert langt nede, slik som Nigeria (156) og Mosambik (184).

Til tross for all den framgangen som UNDP forteller om, har det i siste åra vært advart stadig kraftigere mot lettvinne forestillinger om at utviklinga vil fortsette i samme spor. Det er allerede klart at takten i framgangen ikke er like rask som før, men mer avgjørende er det om dagens rådende produksjons- og forbruksmønster er bærekraftig i miljømessig forstand. Når også UNDP reiser et slikt spørsmål, er det fordi forringelsen av ressursgrunnlaget og klimaødeleggelser både setter grenser for vekst og rammer de svakeste befolkningsgrupper uforholdsmessig hardt. På tilsvarende vis er det stadig flere, både innenfor og utenfor FN-systemet, som uttrykker voksende bekymring over den økende økonomiske ulikheten innad i de aller fleste land i verden (se del II).

Kina: hvor mange fattige og hvor rask reduksjon?

Med *Human Development Report 2011* dokumenterer UNDP – i likhet med rapporter fra kinesiske myndigheter, Verdensbanken og uavhengige forskere - at det i det folkerike Kina har funnet sted en raskere forbedring i levealder, barnedødelighet og utdanningsnivå enn noe annet sted eller på noe annet tidspunkt i verdenshistorien. Den kinesiske indeksen for menneskelig utvikling har i denne perioden blitt forbedret med over 50 %. Trass i denne framgangen blei Kina likevel ikke plassert høyere enn som nummer 101 i 2011, noe som til og med er et fall på noen plasser fra året før. (Det betyr at Kina har flere land over seg enn under seg). UNDP har også utgitt en egen *China Human Development Report 2010/11*, der går det fram at forventet skolealder nå har passert 11 år, at forventet levealder ligger på 73,5 år (71,6 for menn og 75,6 for kvinner) og at det er 90 % over 15 år som kan lese og skrive (95 % menn og 85 % kvinner). Det heter videre at barnedødeligheten har blitt halvert siden 2000, at mødredødeligheten er lavere enn en tidel av gjennomsnittet for utviklingsland og at praktisk talt alle nå har elektrisk strøm. Kina har allerede nådd flere av de mest sentrale tusenårsmålene, slik som halvering av andelen som lever under 1,25 USD om dagen, reduksjon av barnedødeligheten med to tredeler og full dekning når det gjelder grunnskoleundervisning. Forbedringene i kostholdet viser seg også gjennom økt forbruk av meieriprodukter og kjøtt, f.eks. har det vært en vekst i forbruket av meieriprodukter fra 1,2 kg i 1980 til 26,7 kg. i 2005 (UNDP 2010b: 48). Det er likevel rundt 200 millioner kinesere – eller 16 % av innbyggerne - som ifølge Verdensbanken lever på under 1, 25 USD per dag, og omtrent det samme antallet mangler tilfredsstillende drikkevann (se fig. 2). Det vil samtidig si at hver sjuende av de ekstremt fattige i dagens verden bor i Kina.

Den vekten som legges på Kina i den internasjonale diskusjonen om fattigdomsreduksjon, er en naturlig foranledning til å se nærmere på anslagene både fra UNDP og Verdensbanken. Når de offisielle tallene for fattigdom i Kina er langt lavere enn de som kommer fra Verdensbanken, er det fordi Kinas nasjonalt definerte fattigdomsgrense - inntil i fjor - var satt ekstremt lavt (se nedenfor). Hvordan kan det likevel ha seg at Verdensbanken og Kina opererer med omtrent det samme omfanget av fattigdomsreduksjon? Forklaringen ligger først og fremst i at Verdensbanken måler reduksjonen ut fra et antall fattige i 1980 som skjønsmessig er satt ufattelig høyt, og nedgangen deretter framstår som desto større og raskere. Dette får stor betydning for de globale tallene, noe Verdensbankens fremste tallknusere oppsummerer slik i tittelen på en forskningsrapport: Det er flere fattige i dag enn vi har trodd, men til gjengjeld er reduksjonen like rask som vi alltid har trodd (Chen og Ravillion 2008).

Hvis Verdensbankens bilde av et Kina med 84 % av befolkningen i ekstrem fattigdom i 1981 (eller over 99 % under 2,5 USD) skulle være tilnærmet riktig, blir spørsmålet hvor mye inntekt i seg selv sier om befolkningens levekår i et samfunn med et offentlig helse- og utdanningssystem langt over det vanlige i utviklingsland. Dette går ikke minst fram i en egen UNDP-rapport om Kina for 2008/09, som presenterer en historisk oversikt over utviklingen målt etter HDI-indeksen for menneskelig utvikling helt tilbake til 1975 (UNDP 2009). Det går her fram at Kina i 1980 blei gitt en HDI-verdi på 0,59, dvs. et nivå hvor vi i dag finner Tadsjikistan, Vietnam og Marokko. Ikke minst er det verdt å merke seg at forventet levealder den gang var 68 år, etter en dramatisk oppgang fra 35 år i 1949 (UNDP 2009: 5). Det vil si at Kina i rundt 1980 hadde omtrent samme levealder som Russland i

dag, eller i overkant av dagens gjennomsnitt for hele verden. 68 år er også høyere enn det vi finner i omtrent halvparten av de landa i verden som i dag kategoriseres av FN som "medium development" på HDI. UNDP-statistikken viser at Kina så tidlig som i 1980 hadde en indeksplassering når det gjelder helse og utdanning på 0,67 og 0,64, noe som på dette tidspunktet var i den øverste tredelen av alle utviklingsland sett under ett (UNDP 2009: 16). Det er også verdt å merke seg at Verdensbanken selv i en annen forbindelse har anslått at andelen underernærte barn i Kina i 1980 var 30 %, som er klart bedre enn det som kjennetegner India i dag (UNDP 2009: 14). Dersom Verdensbankens anslag på 84 % ekstremt fattige i 1980 er riktig, bekrefter dette at inntekt i seg selv er et begrenset mål for utvikling. Og dersom de er gale, sier dette mye om hvor usikre og tilfeldige Verdensbankens fattigdomstall er. Det er for øvrig interessant at de offisielle kinesiske tall for fattigdom var 53 % i 1981, mot 84 % i Verdensbankens anslag (Bardhan 2010: 92). Altså: jo høyere fattigdommen i Kina settes i utgangspunktet, jo mer dramatisk blir reduksjonen ned til dagens nivå.

Det er i denne diskusjonen om fattigdomstall også verdt å merke seg at myndighetene i Kina i 2011 bestemte seg for å oppjustere fattigdomsgrensa på landsbygda, som lenge har vært blant de aller laveste i verden. Den nye grensa er satt til 2300 yuan i året, noe som etter kjøpekraftsjustering ligger ganske nær Verdensbankens grense på USD 1,25 (*The Economist*, 02/12/11). Det betyr at antallet fattige også må justeres betydelig opp i offisielle anslag, men det har hittil ikke kommet noen konkrete forslag.

MPI: Fattigdommens mange dimensjoner

Mens UNDPs årlige rapport over menneskelig utvikling forteller mye om viktige sider ved fattigdom og forskjeller mellom land og regioner over tid, var det først i 2010 at det ble gjort et stort steg framover i arbeidet med å tegne et klarere bilde av fattigdommens omfang og sammensatte karakter. Dette skjedde på bakgrunn av et langvarig metode- og kartleggingsarbeid i regi av *Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)*, som er et samarbeid mellom UNDP og Universitetet i Oxford. Formålet var å nærme seg en bedre forståelse av hva fattigdom mer konkret betyr for dem som selv opplever det. Resultatene bygger på et bredt utvalg av undersøkelser av enkeltpersoner og hushold, supplert med nasjonal og internasjonal statistikk fra 104 land med til sammen 5,2 milliarder innbyggere. I 2011 blei undersøkelsene utvidet til 110 land, som til sammen omfatter den alt overveiende delen av befolkningen i Sør. Mens det ikke er så lett å tallfeste inntekter for de mange som har uregelmessig arbeid i uformell sektor eller er småbønder, kan de fleste gi bedre svar når de blir spurt om de har reint drikkevann, om barn går på skole eller om familien har opplevd at barn dør. I tillegg til en lang rekke metodediskusjoner, vitenskapelige rapport og landstudier, som alle er tilgjengelige som nettressurser, blei både framgangsmåte og de viktigste funnene oppsummert i *HDR 2010*. Den nye indeksen har fått navnet *Multidimensional Poverty Index (MPI)*, og tanken er at den skal bearbeides i takt med ytterligere kunnskap om sysselsetting, politisk deltaking, miljøforringelse og innslag av vold i hverdagen.

De nye målemetodene bygger på mange av de samme hoveddimensjoner som før, som f.eks. helse og utdanning, men bruker langt flere indikatorer innenfor hver kategori for å gi et mer sammensatt bilde (se eksemplet fra Kenya i fig. 8.) Under helse er det forventet

levealder og ikke men ernæring og barnedødelighet som vektlegges, mens utdanning måles ut fra om det er noen i husholdet som har fullført grunnskole eller om det er barn i skolealder som ikke går på skole. Størst forandringer er det gjort når det gjelder levekår, som ikke bygger på inntekt, men på informasjon om husholdet har tilgang på reint vann mindre enn halv times gange fra hjemmet, toaletter, annen brensel enn biomasse, bolig med annet gulv enn jordgulv og om de eier mer enn en av gjenstander som radio, TV, telefon og sykkel. Et av fortrinnene ved undersøkelsene er at den er utformet nettopp med tanke på situasjonen i utviklingsland. Mens rapporter om FNs tusenårsmål behandler hvert enkelt punkt i isolasjon for å måle framgang (eller manglende framgang), er poenget med MPI nettopp å vise en samlet fattigdomsprofil. For å komme under en samlet fattigdomsgrense ifølge MPI, må en person være fattig innenfor minst 2-6 av de 10 indikatorene, avhengig av hvordan de er vektet. (For en utdyping av målemetoder og resultater, se Alkiri og Santos 2010).

Ettersom de som regnes som fattige selvsagt ikke utgjør noen homogen masse, blir det innenfor denne kategorien gjort beregninger av *intensitet*. Jo flere dimensjoner man blir registrert som fattig innenfor, jo dypere blir dermed intensiteten. Dette er en kontrast til Verdensbankens mål, som ikke fanger opp ulikheter og endringer blant dem som har mindre enn 1,25 USD om dagen. Teoretisk kan det godt tenkes at Verdensbankens viser at det blir mindre fattigdom i verden dersom noen så vidt kommer seg over grensa på 1,25 USD om dagen, selv om det på samme tid er mange under denne grensa som blir enda fattigere enn før.

Kanskje den viktigste fordelene ved den flerdimensjonale fattigdomsindeksen er at det ikke bare er kjøp av varer, men også sosiale tjenester og offentlig innsats i vid forstand som fanges opp. De som bor i et land med gratis utdanning og helsetjenester, kan bruke en større del av sin knappe inntekt til andre ting. Bidrag og støtte fra utvidet familie, venner, naboer og dugnadsvirksomt, eller fra slektninger i utlandet, har også stor betydning for en families levestandard og muligheter til å stå i mot kriser. Kunnskap om de spesifikke forhold som skaper og opprettholder fattigdom gjør dessuten den flerdimensjonale indeksen (MPI) til et nyttig redskap i utforming av en politikk for bedre fattigdomsreduksjon. Hvis det for eksempel viser seg at det er underernæring mer enn manglende skolegang som fører så mange indere under fattigdomsgrensa, sier dette noe om hvor innsatsen særlig bør settes inn. Et positivt eksempel på dette er Bangladesh, som ved en storstilt satsing nettopp på grunnskoleutdanning fikk andelen fattige etter MPI ned fra 69 % til 59 % bare i løpet av perioden 2004-2007. På tilsvarende måte fikk bedre vannforsyning stor betydning i Etiopia.

Fordi undersøkelsene er så konkrete og jordnære, fanger de også opp at mange veksler over tid mellom å være innenfor eller utenfor fattigdom på forskjellige indikatorer. Fattigdom er med andre ord noe annet enn å være over eller under en angitt fattigdomsgrense nærmest som en permanent tilstand. I virkeligheten er det mange som en eller flere ganger i livet har opplevd ekstrem fattigdom, for eksempel ved tap av arbeidsplass, ved sykdom i husholdet, ved feilslått avling eller ved naturkatastrofer. I tillegg til dem som defineres som fattig på et angitt tidspunkt, gis det derfor tall for hvor mange som befinner seg i sårbar og usikker situasjon.

Tabitha

Hvordan avgjøres det om et menneske blir regnet som fattig etter den målestokken som UNDPs flerdimensjonale indeks (MPI) legger til grunn? La oss hente et eksempel fra Kenya, som viser hvordan MPI tar sitt utgangspunkt i hvert enkelt menneskes liv og tegner et sammensatt bilde:

Tabitha er ei 44 år gammel kvinne som bor i Lunga Lunga-slummen rett utenfor Kenyas hovedstad, Nairobi. Her bor hun sammen med mann og seks barn. Ettersom ektefellen ikke har noe fast arbeid, er det hun som skaffer inntekter ved å vaske klær for andre og lete etter klær og annet fra søppelfyllinga som kan selges til resirkulering. Til tross for foreldrenes lave inntekt, går alle de fire barna i skolealderen på den lokale skolen. Familien leier et lite hus av bølgeblikk, der det er sementgulv. Det er verken toalett, strøm eller innlagt vann, og de bruker et offentlig toalett som koster fem shilling (nærmere ei krone) hver gang. Det samme betaler de for å fylle ei stor vannkanne fra en offentlig spring. Ettersom det ikke er noe elektrisitet, må Tabitha begynne å arbeide grytidlig for å utnytte dagslyset, og de har verken radio eller TV. Maten består for det meste at maisgrøt (*ugali*) tilberedt med trekull som energikilde, men det hender ikke sjelden at de må hoppe over måltider når det ikke er mat eller penger nok.

Figur 8 viser Tabithas fattigdomsprofil på de tre hoveddimensjonene og de ti indikatorene som inngår i MPI. Hun er ikke fattig når det gjelder utdanning, ettersom barna går på skole. Med tanke på helse, er hun fattig fordi ernæringen er dårlig, selv om alle barna har levd opp. På indikatorene for levestandard er hun også fattig på fire av de seks indikatorene, der mangel på toalett, innlagt vann, elektrisitet og gjenstander som sykkel eller radio gir utslag. Etter reglene for hvordan de forskjellige faktorene blir vektet, blir Tabitha derfor samlet sett regnet som fattig etter målene i MPI.

Ut fra en slik flerdimensjonal indeks anslo UNDP i 2010 at 1,75 milliarder mennesker i 104 land faller under fattigdomsgrensa. Dette tallet er nesten 30 % høyere enn Verdensbankens anslag over ekstremt fattige under 1,25 USD-grensa. Fig. 9 viser MPI-fattigdommen i de forskjellige regionene, mens det går fram av fig. 10 hvor sterk konsentrasjonen av MPI-fattige i verden er i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Det samme materialet forteller også at kombinasjonen av høy (eller dyp) fattigdom gjør at over halvparten av alle fattige etter et slikt mål lever i Sør-Asia, med 612 millioner i India (54 % av befolkningen), 83 millioner i Bangladesh (58 %) og 80 millioner i Pakistan (50 %). Afrika sør for Sahara har den største andelen av sine innbyggere som er fattige etter UNDPs definisjon, i alt 65,5 % eller 421 millioner, der enkelte land har en så høy andel som 77,4 % (Angola), 79,3 (Mosambik), 80,0 % (Rwanda), 83,9 % (Liberia) og 88,6 % (Etiopia). En stor andel fattige i bl.a. Kambodsja, Laos og Indonesia, sammen med Kinas høye innbyggertall (hvorav 12,5 % eller 160 millioner regnes som fattige av UNDP), gjør at nær en seksdel av verdens fattige bor i Øst-Asia. I Latin-Amerika er andelen lavere enn

det som var antatt på forhånd, men den varierer fra 2 % av befolkningen i Uruguay til over 57 % i Haiti (før den siste katastrofen).

Det er ikke overraskende at Verdensbankens og UNDPs anslag skiller seg fra hverandre, ettersom de jo ikke måler det samme. Ut fra reine inntektsmål er det for eksempel ikke mulig å se at halvparten av alle innbyggere i en rekke afrikanske land hører hjemme i hushold hvor et av barna har dødd eller hvor aldri noen har gått på skole. Ifølge UNDPs sammensatte indeks har de aller fleste land en større andel fattige enn om Verdensbanken mest brukte mål på 1,25 USD legges til grunn. Størst er forskjellen for Niger, der to tredeler av befolkningen lever i fattigdom etter et reint inntektsmål, mens dette gjelder hele 93 % når MPI trekker inn ernæring, barnedødelighet, skolegang og manglende drikkevann. For et folkerikt land som India utgjør det en stor forskjell om det er 42 % (Verdensbanken) eller 56 % (*HDR 2010*) som regnes som fattige, det er tale om en forskjell på mer enn 140 millioner mennesker. Bildet av fattigdom blir også tydeligere når det i *HDR 2011* går fram at nær halvparten av alle indere mangler tilgang på sanitærtjenester, og at mer enn halvparten er uten tilgang på annen energi til matlaging og vannkoking enn biomasse.

Det er interessant å merke seg at flere av de afrikanske statene som nå omtales som de reineste mirakeløkonomier med rask prosentvis vekst gjennom utenlandske investeringer, skårer nesten lavest på flere av fattigdomsindikatorerne. I oljelandet Angola, hvor det nå bygges enorme kraftverk for aluminiumsindustri, er det for eksempel over 50 % som ikke har reint drikkevann og 66 % som mangler sanitærtoalett. Enda mer påfallende er det at 71 % ikke har tilgang på annen energi enn biomasse, dvs. at de verken har fossil energi eller elektrisitet. Når så mange afrikanske land har så høy andel som bare bruker biomasse som energi til oppvarming og matlaging, og som ikke har adgang til elektrisitet, har dette store konsekvenser for livskvalitet. Kullosforgiftning i forbindelse med matlaging og oppvarming er en hyppigere dødsårsak enn hiv/aids. Det betyr også at kvinner og jenter bruker langt mer av sin tid til å hente ved og annen form for brensel, slik at det blir mindre tid til overs for eksempel skolearbeid. Dert er dessuten vanskelig å lese lekser uten leselys om kvelden. Denne ekstreme avhengigheten av biomasse som energikilde er kanskje den viktigste grunnen til at så mange afrikanske land havner langt nede på en sammensatt og mer dekkende fattigdomsindeks.

Det vanlige er at land har en større prosent fattige enn Verdensbankens beregninger jo lenger ned de kommer på indeksen over menneskelig utvikling. Dette har sin naturlige forklaring i at UNDP-indeksen er konstruert nettopp for å fange opp forhold som oppleves mest direkte av fattigfolk. Derfor blir det for eksempel et stort fall fra Verdensbankens rangering for et land som Etiopia, noe som ikke er så overraskende når mindre enn halvparten har reint drikkevann og at 85-90 % mangler sanitærtjenester eller andre energikilder enn biomasse. Men det er også eksempler på at land som har satset på å gi befolkningen et gratis og - relativt sett - ordnet helse- og utdanningstilbud kommer klart bedre ut enn på Verdensbankens statistikk, slik som Cuba, Tanzania, Sri Lanka, og Usbekistan. I et land som Kenya er det omvendt, her lever ifølge Verdensbanken under 20 % på mindre enn 1,25 USD per dag, mens det er nær 50 % som lever i MPI-fattigdom. *HDR 2010* diskuterer hvorfor flere regnes som fattige etter en sammensatt indeks enn etter Verdensbankens ensidige inntektsmål. Noe av forklaringen er at markedet kan være

velegnet til å skape høyere gjennomsnittsinntekt (om ikke alltid eller varig), men at det er mindre velegnet til å sikre alle rett til utdanning og helse.

I desember 2011 kom teamet bak MPI med noen nye anslag, riktignok basert på undersøkelser i færre land, men de bekrefter i all hovedsak tidligere studier. Tallet på fattige etter MPI sank nå til litt under 1,7 milliarder, dvs. 31 %, men fortsatt var det slik at i overkant av halvparten bodde i Sør-Asia. Det er også verdt å merke seg at det store flertallet av de MPI-fattige – 72 % eller 1,2 milliarder – hører hjemme i ”mellominntektsland” (se fig. 11). Dette samsvarer med andre undersøkelser som blir presentert nedenfor.

Forskjeller innad i land

UNDPs mer sammensatte indeks er også velegnet til å kaste lys over fordelingen innad i det enkelte land. Dermed blir det dokumentert hvor store forskjellene er mellom ulike regioner, mellom by og land og mellom grupper som er definert ut fra etnisitet eller kastetilhørighet. Det illustreres med et eksempel fra Kenya, der inndelingen i ulike provinser i langt på vei sammenfaller med etniske folkegrupper. De ulike provinsene skiller seg klart fra hverandre når det gjelder omfanget av fattigdom, der hovedstaden Nairobi ligger langt bedre an enn gjennomsnittet i landet. Landsbygda i provinser i sørøst likner derimot mest på Niger, som er det landet hvor den største andelen fattige (93 %) er registrert. I MPI-landstudien av Bolivia går det på tilsvarende vis fram hvor mye dårligere urbefolkningen kommer ut enn resten av landet, og hvor stor forskjell det er mellom by og land.

Ettersom India aleine representerer over 1,2 milliarder innbyggere, og er det landet i verden som uten sammenlikning rommer det største antall fattige i verden uansett målemetode, er en nærmere studie av India godt egnet til å kaste lys over både fattigdommens mange dimensjoner og hvordan MPI har blitt konstruert. Som nevnt ovenfor viser *HDR 2010* at det i India bor 620 millioner mennesker som lever i fattigdom, eller 57 % av befolkningen. Av fig. 12 går det fram at dette tallet ligger betydelig over det som Verdensbanken anslår ut fra et inntektsmål på 1,25 USD om dagen, mens det er klart mindre enn om et inntektsmål på to dollar legges til grunn. Indiske myndigheter opererte i 2010 selv med ei fattigdomsgrense som er satt så lavt at ikke mer enn 28 % falt under, men tallet blei justert noe opp året etter (se nedenfor). Indiske myndigheter er juridisk forpliktet til å gi matvaresubsidier og produksjonsstøtte til bønder under fattigdomsgrensa, og det er derfor penger å spare på statsbudsjettet jo lavere grense myndighetene fastsetter.

Det omfattende bakgrunns materialet fra arbeidet med UNDPs nye fattigdomsindeks for India gjør det mulig å gå mer detaljert inn på fattigdommens omfang og karakter i de ulike delene av landet. India består av nærmere 30 delstater med store forskjeller med hensyn til naturressurser, økonomisk struktur, jordeiendomsforhold, kulturelle tradisjoner og de ulike sektorenes andel av produksjon av sysselsetting. Det er også store variasjoner når det gjelder politisk regime, sosiale prioriteringer og organisering av lønnsarbeidere og småbønder. Det er følgelig mer enn et kuriøst tankeeksperiment å forestille seg hvordan de enkelte delstatene hadde sett ut på internasjonal statistikk om de var selvstendige nasjoner. (Med sine litt over 200 millioner innbyggere ville Uttar Pradesh ha vært på femteplass på en rangering av land etter folketall). Et interessant funn fra det indiske materialet er at åtte

av delstatene (Bihar, Chhattisgarh, Jharkand, Madya Pradesh, Odisha, Rajasthan, Uttar Pradesh og Vest-Bengal) til sammen har flere fattige innbyggere (421 millioner) enn det som de 26 fattigste afrikanske statene har til sammen (410 millioner). Av fig. 13 går det fram hvor dramatisk ulikhetene er mellom de enkelte statene målt etter deres prosentvise andel av fattigdom. Her ser vi f.eks. at Kerala på sørvestkysten – som er kjent for en bred folkelig mobilisering, radikal jordreform og sterk innflytelse fra fagforeninger og radikale partier - bare har en andel fattige på under 13 %. Dette er litt bedre enn for eksempel Vietnam, mens Bihar med en andel på nærmere 80 % er på nivå med Rwanda. I seg selv er dette en kraftig understrekning av begrensningene ved å studere India ved hjelp av gjennomsnittstall. I UNDPs indiske landstudie foretas det også en interessant sammenlikning mellom Madya Pradesh og Den demokratiske republikken Kongo, som jo er det landet som kommer aller dårligst ut på UNDPs fattigdomsindeks (MPI) og indeks for menneskelig utvikling (HDI). Begge enhetene i denne sammenlikningen har omtrent samme innbyggertall (62,5 millioner i Madya Pradesh og 70 millioner i Kongo), og de skårer praktisk talt likt på samlet MPI.

At det er store forskjeller mellom de indiske delstatene er for øvrig ikke en ny tendens. Ifølge undersøkelser som er gjengitt i *Inequality in India: A survey of recent trends* (Pal og Ghosh 2007) lå ulikheten mellom statene ganske lav og stabil gjennom hele 1980-tallet, men fra inngangen til 1990-tallet - dvs. da den økonomiske liberaliseringa tok til for alvor - blei det en raskt stigende ulikhet.

UNDP-materialet fra India viser også hvor velegnet den nye indeksen er til å kaste lys over mer enn bare samlet antall fattige. MPI-landstudien gjør det i tillegg klart at det i det indiske tilfellet er underernæring, fravær av andre energikilder enn biomasse og mangel på toaletter som gjør de største utslagene i en slags nasjonal fattigdomsprofil. Det gis også detaljerte opplysninger om hvordan byer og landsbygda kommer ut i sammenlikning med det nasjonale gjennomsnittet. Her går det bl.a. fram at det er en større andel som går på skole i byene, mens det er her både underernæring og barnedødelighet er størst. Til gjengjeld ligger landsbygda langt etter når det gjelder elektrisitet og adgang til andre energikilder enn biomasse. For et land som India er det også av interesse å se på fordelingen mellom de folkegrupper som er offisielt registrert på bakgrunn av kaster eller "stammer", selv om diskriminering på grunnlag av kjønn, religion og kaste er forbudt etter indisk lov. Blant de som regnes som *adivasier* (eller "scheduled tribes",) er det godt over 80 % som er fattige etter en flerdimensjonal fattigdomsindeks. Men også *daliter* ("scheduled castes") ligger med sine 66 % klart høyere enn landsgjennomsnittet. Målt etter MPI vil de første plasseres omtrent på samme nivå som gjennomsnitt for det krigsherjete Sierra Leone, som ligger nesten helt nederst på UNDP-indeksen for menneskelig utvikling.

Sosial utvikling

Ønsket om å utvikle alternativer til tradisjonelle penge- og inntektsmål er også grunnlaget for det internasjonale nettverket Social Watch, med tilholdssted i Uruguay og med samarbeidspartnere i en lang rekke land både i Nord og Sør. Utgangspunktet for virksomheten var FNs sosiale toppmøte i København 1995, og de årlige rapportene knyttes til de mål som er stilt opp i FNs menneskerettighetserklæring fra 1948 og Konvensjonen

om sosiale og økonomiske rettigheter. Organisasjonens søkelys på sosiale forhold og rettigheter til liv og utvikling har vakt interesse i deler av FN-systemet, noe som ikke minst kommer fram gjennom et bidrag om Social Watchs betydning som er skrevet av ILOs generaldirektør Juan Somana (Social Watch 2012: 32).

Etter Social Watchs oppfatning burde det ikke være nødvendig å utarbeide spesielle tusenårsmål eller andre utviklingsmål, siden målene allerede er stilt opp gjennom retten til mat, helse og vann. Det ligger i en slik tankegang også at alle land, og land i fellesskap internasjonalt, er forpliktet av FN-konvensjoner til å oppfylle målene og bistå andre med å gjøre det samme. Dermed foreligger det altså folkerettslige forpliktelser til å innrette et globalt økonomisk system som gir bedre muligheter for å nå målene. De årlige rapportene fra Social Watch dokumenterer imidlertid at dette er langt fra virkeligheten. Det gjelder også 2012-rapporten med tittelen *The right to a future* (Social Watch 2012), som har forholdet mellom økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon og økologiske grunnbehov som sitt hovedtema.

For å konkretisere sine mål på sosial utvikling, har Social Watch satt sammen en indeks – *Capability Index* – som måler hvor langt et land befinner seg fra å oppfylle grunnleggende rettigheter til ernæring, helse og utdanning. De viktigste indikatorene – som vektet likt – er barnedødelighet, andelen fødsler som skjer med fagpersonell tilstede og et sammensett utdanningsmål. Det siste bygger på andelen som går på skole, hvor mange som fullfører femte klasse og hvor mange voksne som kan lese og skrive. Egentlig er dette altså en rettighetsindeks mellom 0 og 100. Et land skårer 100 om alle mål er oppfylt, dvs. at alle barn går på skole, at barnedødeligheten er lavere enn 1 % (ettersom en viss barnedødelighet er uavhengig av fattigdom og underernæring) og at alle kvinner føder under medisinsk forsvarlige forhold. Gapet mellom målet og det som er oppnådd fanger altså opp graden av deprivasjon, og er også kjent som et ”verdighetsunderskudd”. I tillegg til å anslå hvor hvert enkelt land skårer på denne indeksen, som er supplert med en *Gender Index*, er Social Watch naturlig nok opptatt av endringer over tid. Gjennom tjueårsperioden etter 1990 blir det dokumentert en beskjeden, men høyst ujevn, framgang på sju prosentpoeng. Det blir samtidig framholdt at takten i forbedringene nå er lavere på alle tre indikatorene enn de var på 1990-tallet, noe som gjør at perioden etter 2000 blir omtalt som ”det tapte tiåret i kampen mot fattigdommen”. Det er gjennomgående tale om marginale endringer, og veksten er størst i de to regioner som fortsatt ligger i en klasse for seg helt nederst: Sør-Asia (73 %) og Afrika (68 %).

Et sentralt anliggende for Social Watch er ikke bare å måle sosial utvikling, men også å se på sammenhengen (eller manglende sammenheng) mellom økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. I tillegg til at dagens økonomiske vekst finner sted på en måte som etter Social Watchs oppfatning utgjør en alvorlig trussel mot ressursgrunnlaget og planetens framtidsmuligheter, blir det framhevet som et sentralt poeng at den sosiale framgangen målt på kapabilitetsindeksen er mye lavere enn veksten målt med økonomiske indikatorer som verdenshandel og gjennomsnittsinntekt per innbygger. Dette er slående uttrykt i fig. 14, som viser at verdenshandelen har blitt femdoblet (fra 780 milliarder USD til 4,7 billioner) og at global gjennomsnittsinntekt har blitt mer enn fordoblet (fra 408 USD til 912 USD) gjennom de siste 20 åra. På samme tid har det vært en langt mer beskjeden framgang på sju prosentpoeng på en kapabilitetsindeks som måler endringer når det gjelder

helse, ernæring og utdanning. Ved hjelp en rekke landrapporter som også gjengis i kortform, slår Social Watch fast at hovedårsaken til gapet mellom rask vekst og beskjeden fattigdomsreduksjon ligger i økende ulikheter både innad i land og mellom land. For Afrikas vedkommende, legges det til at en stor del av veksten land skjer innenfor *ekstraktiv* industri (skog, olje og andre mineraler) med liten spredning av verdiskapingen.

En ulykkelig planet?

Også den alternative tenketanken New Economics Foundation i London har i de siste åra arbeidet mye med å utvikle alternative mål på både fattigdom og på klodens tilstand. (Hva som i denne forbindelse menes med "new economics" er forklart i Boyle og Simms 2009). Mest kjent er *Happy Planet Index*, som blei lansert i 2006 og er fulgt opp med to nye rapporter. (For den nyeste, se NEF 2012). En slik indeks - som bare gjelder for stater - tar sitt utgangspunkt i sammensatt mål for «happy life years». Dette bygger igjen på en kombinasjon av gjennomsnittlig forventet levealder i et land og en subjektiv opplevelse av tilfredshet med livet. Den siste av disse to faktorene er hentet fra omfattende undersøkelser som foretas i de fleste land i regi av Gallup World Poll, der de som er med i utvalget plasserer sin opplevelse av «experienced well-being» på en skala fra 0 til 10. Fordelen med en slik undersøkelse er at det ikke på forhånd er bestemt av andre hva som er viktigst og hvordan ulike faktorer skal vektas. Når levealder likevel er med som en indikator er det fordi den er knyttet til helse og muligheter til et langt liv, dvs. forhold som er regnet som universelle verdier.

Så langt er fattigdoms- og utviklingsmålet fra New Economics Foundation ikke så overraskende. Det interessante er imidlertid at målet for «happy life years» blir delt på det enkelte lands økologiske fotavtrykk for å finne en samlet verdi på Happy Planet Index. Dette bygger på en metode som er utarbeidet av Global Footprint Network, og er et mål på hvor stort produktivt areal hvert land bruker per innbygger for å dekke samlet ressursbruk (inkludert mat og skog) og absorbering av CO₂-utslipp. For ikke å sprengte planetens biologiske kapasitet er det regnet ut at hver eneste innbygger i verden har en kvote på 1,8 gha (global hektar), mens gjennomsnittlig forbruk allerede ligger på 2,7 gha (GFN 2012). På denne måten tar HPI hensyn til miljøødeleggelser og trusler mot framtidig utvikling, og resultatet blir – ikke overraskende – at vestlige industriland havner langt nede på en Happy Planet Index. I et slikt regnestykke trekkes også inn vareimport. Det vil si at belastningen ved produksjon og transport av varer som Norge importerer fra Kina blir belastet norske forbrukere. Dette skjer for å ta høyde for at mange land i vår del av verden får en kunstig miljøprofil ved at ressurskrevende og CO₂-intensiv produksjon flyttes til utviklingsland. Alt i alt er det bare tre land med gjennomsnittsinntekt over USD 15 000 som kommer blant topp 40.

Rangeringen på Happy Planet Index skiller seg skarpt ut fra andre indekser som f.eks. nøyer seg med å måle inntekt, levealder og utdanning. Mens norske massemedier - og statsministerens nyttårstaler - gjerne bruker UNDPs Human Development Index (HDI) til å fortelle at Norge «er det beste land å bo i», stiller New Economics Foundation spørsmålet om det i virkeligheten er så godt å bo i land som bærer stort ansvar for global oppvarming og forbruk av ikke-fornybare ressurser. På deres HPI er Norge riktignok det vestlige

industrilandet som skårer best, men havner likevel på 29. plass. (USA plasseres som nr. 104 av 151 land). De fleste land på toppen ligger i Latin-Amerika, med Costa Rica aller øverst. Norge er et av de landa som utgjør den største trusselen mot klodens livsgrunnlag, og med et forbruk på 5,4 gha per innbygger, ville det være behov for tre planeter hvis alle land kommer opp på det norske nivået. (Det er ikke så lett å se hvor de skal tas fra). Det er dette som gjør at Bangladesh – med 0,7 gha per innbygger – plasseres langt høyere enn Norge på Happy Planet Index. Vårt land ville selvsagt ha skåret enda dårligere om utslipp i andre land som kommer fra norsk og olje og gass blei belastet Norge istedenfor importlandet.

New Economics Foundation gjør for hver ny utgave et forsøk på å gjøre indeksen mer treffende, og 2012-utgaven har for første gang med en justering for ulikhet. Det betyr en litt bedre plassering for Norge (opp til 22. plass), mens land som Sør-Afrika og Brasil raser nedover på lista. NEF innrømmer at det fortsatt er mange svakheter, slik som fraværet av indikatorer som er knyttet til sivile og politiske menneskerettigheter. At et land gjennomsnittlig skårer høyt på opplevd tilfredshet med livet, fanger derfor ikke opp hvordan minoriteter blir behandlet.

Mest interessant for å forstå fattigdommens mange dimensjoner og hvordan fattigdom kan – eller ikke kan – måles, er NEFs forsøk i 2008 på å utvikle en rettighetsbasert indeks, *Rights-based Poverty Line (RBPL)*. Bolivia, Egypt (by/land), Nicaragua, Senegal, Sør-Afrika og India (by/land) blei valgt ut som pilotland, men det har dessverre ikke vært mulig så langt å følge opp med mer omfattende undersøkelser. I studien *How poor is "poor"? Towards a rights-based poverty line* (Woodward 2008) er utgangspunktet den velkjente kritikken av Verdensbankens 1,25 USD mål, som inngående blir diskutert både ut fra teknisk-økonomiske, politiske og etiske synsvinkler. Det gis mange eksempler på det siste, som for eksempel at skifte av statistisk basisår med ett reduserte andelen med en tredel i Latin-Amerika og økte den med en firedel i Afrika. Resultatet blei at forskjellene mellom de to verdensdelene brått økte fra 1,7:1 til 3,2: 1 (Woodward 2008: 10). Enda større vekt blir det lagt på at målene verken sier noe om årsaker, botemidler eller nasjonale strategier. Det tas heller ikke høyde for at kravet til inntekt for å klare seg er forskjellig ut fra klima (hus, klær) eller sårbarhet for flom og tørke. På samme måte som hos Thomas Pogge, er forfatteren opptatt av etiske aspekter. Han er ikke minst bekymret for at det kan skapes inntrykk av at fattigdom er «moralsk akseptabelt» bare en person kan kjøpe varer for over 1,25 USD. Særlig gjelder dette dersom vedkommende klatrer over denne grensa ved å bruke opp sparepengene sine, ta opp lån, selge landbruksredskaper eller jobbe 16 timer i døgnet alle ukas dager under umenneskelige arbeidsforhold. Det tas som kjent heller ikke hensyn til de offentlige goder, som nettopp for de fattigste er et spørsmål om liv eller død. New Economics Foundations ser derfor på Verdensbankens tallmagi som et middel til å vise at "globaliseringa er god", og at mange i vår del av verden kan tillate seg tøylesløs forbruksvekst fordi de samtidig har inntrykk av at fattigdommen blir mindre og at klodens utsikter er gode.

Som alternativ etterlyser New Economics Foundation en indeks som tar utgangspunkt i hvilke inntekter eller offentlige goder som er nødvendige i det enkelte land for å oppfylle grunnleggende rettigheter til fullverdig ernæring, bolig og reint vann. I de foreløpige beregningene brukes for det meste barnedødelighet som indikator, ettersom det eksisterer

en United Nations Convention on the Right to Child Health (1989). Det gjøres rede for metodevalg og statistikkgrunnlag, der poenget i denne fasen er å forsøke å finne ut hvor stor inntekt som i det enkelte land må til for å redusere barnedødeligheten. Dermed tas det høyde for forskjeller mellom land i mellom når det gjelder forutsetninger for – og kostnader ved – å nå et slikt mål. Det blir her påvist at fattigdomsgrensa i byene i India må være nesten 6 USD per dag for at barnedødeligheten skal reduseres til under 20/1000, mens det kreves mer i Senegal og mindre i Nicaragua. Logikken hos New Economics Foundation er derfor at om det skal det fastsettes ei fattigdomsgrense i form av inntekt (eller offentlige goder), må utgangspunktet være hva som må til for å dekke de ovennevnte – og rettighetsfestete – grunnbehov for ernæring, helse, utdanning og vann.

Er det bare det som kan telles, som teller?

Det er, som vi har sett, mange som er misfornøyd med fattigdomsmål som bare fanger opp en eller noen få dimensjoner. Det advares også mot å operere med en klar todeling: enten er man fattig eller ikke-fattig, helst målt i en slags pengemessig eller materiell forstand. En slik tradisjonell inndeling vektlegger gjerne det ”objektive” framfor det subjektive og det absolutte framfor det relasjonelle (dvs. ens plass i samfunnet i forhold til andre), og det fester helt urimelig tiltro til noen enkle og målbare størrelser. For mange indekser ser utgangspunktet ut til å være at bare det som telles er det som teller. Blant de mest ”alternative” mål som tar høyde for en slik kritikk er National Happiness Product (utviklet i Bhutan), som nærmest avviser pengeøkonomiske størrelser som relevante. Det siste er særlig forbundet med Helena Norberg-Hodges bøker, filmer og andre utgivelser fra International Society of Ecology and Culture - ISEC). Mest kjent er boka *Ancient futures: learning from Ladakh* (Norberg-Hodge 2000), som er oversatt til 42 språk, og filmen med samme navn. Ladakh er et lite lokalsamfunn i Himalayafjellene, der folk både har mat og høy grad fellesskap gjennom sjølforsyning, og ikke ville betegne seg som ”fattige” på et pengemål.

Interessen for andre mål enn bruttonasjonalinntekt og økonomiske vekstmål har i de siste åra har vært merkbart økende i mange land. Det er naturlig å se dette i sammenheng med at den rådende vekstmodellen er i krise, samtidig som globale miljøtrusler er blitt stadig vanskeligere å overse. Dette kom ikke minst til uttrykk da Frankrikes daværende president Nicolas Sarkozy i 2008 satte ned en egen kommisjon for å se på alternative mål. Som en av de tre lederne var Amartya Sen med på å gi den avsluttende rapporten preg av den ”kapabilitetstilnærmingen” som er antydnet ovenfor, og han hadde Joseph Stiglitz (også nobelprisvinner i økonomi og tidligere sjeføkonom i Verdensbanken) med seg på laget. En popularisert utgave av rapporten er tilgjengelig på engelsk som *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up* (2010b). I Tyskland er det nylig satt ned en parlamentarisk kommisjon for å se på sammenhengen mellom velferd, vekst og livskvalitet, og både Brasil, Ecuador og Bolivia har tatt fatt på arbeidet med å konkretisere hva som menes med «det gode liv» (*buen vivir*). Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling i Europa (OECD) har også begynt å interessere seg for det samme, og avholdt i 2011 en stor konferanse om tenkningen omkring fattigdoms- og utviklingsmål «to år etter Sarkozy». Samme år fikk den nye tenkningen sitt gjennombrudd innenfor FN, da Hovedforsamlingen

vedtok resolusjon 65/309. Denne inviterte alle land til å delta i utviklingen av alternative mål, som kan tjene som rettesnor for en ny politikk. Dette blei våren 2012 fulgt opp med FNs «High level meeting on ‘happiness and well-being’: Defining a new economic paradigm?», der FNs generalsekretær Ban Ki- Moon var blant dem som skarpest argumenterte for nytenkning.

Ikke minst med tanke på de siste års utvikling har også begreper som sårbarhet (*vulnerability*) eller menneskelig sikkerhet (*human security*) blitt oftere brukt. Dette er en tilnærming som fanger opp økende usikkerhet og risiko for svekket velferd og dårlige livsmuligheter for et økende antall av klodens innbyggere. Tidligere var dette begreper som mest blei knyttet til miljøfaktorer som sårbarhet for tørke, flom, jordskjelv og naturkatastrofer. FNs klimapanel har gitt dette fornyet aktualitet med tanke på hvordan den globale oppvarminga gjør mange flere enn noen gang sårbare. Det er derfor mange som understreker behovet for en tverrfaglig tilnærming til sårbarhetsbegrepet, der det tas hensyn til at brå omveltninger kan skje i menneskers liv gjennom gjeldskrise, arbeidsløshet, smittsomme sjukdommer eller rask prisstigning på mat og andre nødvendigsvarer. En bred oversikt over forskningen omkring sårbarhet og et flerdimensjonalt begrep for velferd er nylig gitt i en studie fra UNDPs International Policy Centre for Inclusive Growth i Brasilia: *Snakes and ladders, buffers and passports. Rethinking poverty, vulnerability and wellbeing* (Sumner og Mallett 2011). Virkningene av en sammenfallende miljø-, finans-, økonomi- og matkrise er et tema vi vender tilbake til i del III.

Sagt om fattigdom

”Poverty has various manifestations, including lack of income and productive resources sufficient to ensure sustainable livelihoods; hunger and malnutrition; ill health; limited lack of access to education and other basic services; increased morbidity and mortality from illness; homelessness and inadequate housing; unsafe environments; and social discrimination and exclusion. It is also characterized by a lack of participation in decision-making and in civil, social and cultural life”, para 19, *Programme of Action of the World Summit for Social Development*, United Nations 2006

“The graduation of global poverty onto the international agenda might be seen as evidence of progressive social change on the grandest scale. Alternatively, it could be seen as the world’s most successful confidence trick – with the rich nations, powerful organizations and global elites (in rich and poor countries) retaining the existing structures of power and resource access while maintaining their legitimacy – and at next to no cost for themselves (Hulme 2010: 2)

“The problem is not that we have tried to eradicate global poverty and failed; the problem is that no serious and concerted attempt has ever been made”, James Grant, Executive Director of UNICEF, 1993, sitert fra Hulme 2010: 17.

“Poverty is the most powerful weapon of mass destruction”, (fredsprisvinner Mohamed El Baradei, sitert fra Hulme 2010: 147.)

4. HVA VIL DET SI Å VÆRE FATTIG: INDIA SOM EKSEMPEL

Som vist flere ganger ovenfor, er det anslagene over fattigdomsreduksjon i Kina og India som gir de dramatiske utslagene i Verdensbankens materiale. I tillegg til at det gjerne vises til sammenhengen mellom vekst og betydelig nedgang i tallet på fattige, er dette to land som ofte tas til inntekt for fordelene med en mer åpen økonomi, avregulering og sterkere integrasjon i verdensøkonomien. At disse sammenhengene ikke er entydige, og at Kinas og Indias "suksesshistorie" også har sider som ikke er like lyse, er synspunkter som i de siste åra har kommet fram både fra uavhengige forskere og internasjonale organisasjoner. En god sammenfatning av en omfattende og bred forskning finnes i *Poverty reduction in China and India: policy implications of recent trends* (Ghosh 2010). Forholdene i Kina vil vi vende tilbake til i del II, som omhandler ulikhet, mens vi i dette kapitlet skal supplere generelle utviklingstrekk med å se litt nærmere på hva det vil si å være fattig i India. Også i denne gjennomgangen er det hensikten å gå litt bak Verdensbankens tall for fattigdomsreduksjon. Dette innebærer at det stilles spørsmål ved en forestilling som innenfor utviklingsteoriene er kjent som en «trickle-down»-effekt, der tanken er at økonomisk vekst nærmest av seg selv vil spre seg og sildre nedover til glede for de fattigste.

Hvilke tall? Og hva sier de?

Omfanget og sammensetningen av den utbredte fattigdommen i India er tidligere kort skissert i tilknytning til presentasjonen av UNDPs sammensatte fattigdomsindeks (MPI). I dette kapitlet skal vi følge opp med noen hovedpunkter fra Jayati Ghoshes ovennevnte forskningsrapport for UN DESA (Ghosh 2010). Et sentralt poeng er her at India til tross for framgang for mange millioner mennesker, har hatt en langt mer beskjeden reduksjon i andelen fattige enn det man kunne håpe på i et samfunn med så langvarig og rask økonomisk vekst. Andelen som lever i ekstrem fattigdom er langt høyere enn i en rekke andre asiatiske land med tilsvarende – eller til og med lavere – bruttonasjonalinntekt per innbygger. Det er med andre ord sterke grunner til å tvile på noen "trickle-down-effekt". Ghosh viser for øvrig til historisk statistikk som dokumenterer at den årlige prosentvise fattigdomsreduksjonen faktisk var større i tiåret mellom 1980 og 1990 enn etter at økonomisk liberalisering og høy vekst per innbygger for alvor tok til etter 1990. Det samme går også fram av Verdensbankens data, som anslår at fattigdommen blei redusert med et årlig gjennomsnitt på 0,94 % i perioden 1980-1990, mot bare 0,65 % i perioden 1990-2005. Det blir også referert til omfattende faglig kritikk mot Indias egen fattigdomsgrensa, som er satt så lavt at den anslår tallet på fattige til 150 millioner lavere enn det Verdensbanken opererer med. Ifølge Verdensbanken sank andelen fattige under 1,25 USD-grensa fra 60 % i 1990 til 42 % i 2008, mens antallet økte til ca. 450 millioner. Forskjellen mellom de forskjellige anslagene fra UNDP, Verdensbanken og India er tidligere vist i fig. 12.

Når Ghosh argumenterer for at Verdensbanken overdriver fattigdomsreduksjonen i India, viser hun bl.a. til undersøkelser gjennomført av Asian Development Bank (ADB

2008). Selv om det i hovedsak er Verdensbankens database som legges til grunn også her, har den asiatiske utviklingsbanken gjennomført en egen prisvurdering på tvers av asiatiske land. Denne resulterte i at den nederste fattigdomsgrensa blei oppjustert fra 1,25 USD til 1,35 USD per dag. Det blei samtidig satt sammen en ”kurv” med varer og tjenester som var mer representative nettopp for fattige hushold i Asia. Selv en så beskjedne justering fra ADBs side ga et anslag på absolutt i fattige i India på mellom 622 og 740 millioner, mot ”bare” 456 millioner i Verdensbankens undersøkelser. (Det er i tillegg mer kledelig med en vid ramme med mulige variasjoner enn et eksakt tall.) Tallmaterialet fra Asian Development Bank peker derfor mot at andelen absolutt fattige i India ligger på rundt 55 %, noe som interessant nok er det samme som UNDPs flerdimensjonale fattigdomsindeks kom fram til i 2010. Anslagene fra Asian Development Bank (ADB) er samtidig dobbelt så høye som de offisielle tallene den indiske planleggingskommisjonen lenge har operert med (27,5 %). Til tross for at India har en klart høyere gjennomsnittsinntekt enn sine sørasiatiske naboland, vurderte ABD andelen fattige i India til markert høyere enn i Bangladesh (43 %) og Pakistan (25 %). En skulle tro at disse spesifikke anslagene fra Asian Development Bank ville få betydning for det bildet som gis av global fattigdomsreduksjon, men det er vanskelig å se at dette har skjedd.

Det bildet av fattigdommens omfang og intensitet i India som gis gjennom UNDPs nye fattigdomsindeks (MPI), er i høy grad i samsvar med det som går fram av en lang rekke uavhengige rapporter utført både internasjonalt og av indiske forskere. Ikke minst gjelder det et rikholdig materiale og en serie kritiske analyser som er lagt fram i en fyldig landstudie utført for United Nations Research Institute for Social Development- UNRISD (Nagaraj 2010). Et gjennomgangstema er her at den meget omtalte økonomiske veksten praktisk talt ikke har ført til noen forbedringer når det gjelder underernæring og jernmangel, med en underernæring blant barn som er langt mer alvorlig (nær 50 %) i India enn i Afrika sett under ett. Det blir også anslått at ikke mindre enn 80 % av alle unge mellom 12 og 23 år er svekket av anemi i større eller mindre grad.

Denne UNRISD-studien slår fast også at målt i andel av bruttonasjonalinntekt utgjør offentlig helsestell i regi både av sentrale myndigheter og de ulike delstatene samlet ikke mer enn 1 % i perioden etter 1990. Det er vanskelig å finne noe tilsvarende i andre utviklingsland. I en annen undersøkelse blir da også India plassert som nr. 171 av 174 land når det gjelder det offentlige helsevesenets andel av bruttonasjonalinntekten. Andelen som brukes på utdanning ligger også lavt, og har ikke steget til mer enn 3,5 % under vekstperioden siden 1980. Redaktøren av den indiske delrapporten fra UNRISD har derfor en klar konklusjon: “Thus, India is perhaps a prime example of polarizing growth with modest decline in absolute poverty” (Nagaraj 2010: 4). Den vekt som både denne studien og MPI-studien av India legger på underernæring, forsterker de alarmerende tall som også kom fram i *National Family Health Survey – India* fra 2007. Her blir det klart påvist hvor store forskjeller det er mellom sosiale grupper, der den katastrofale situasjonen for adivasier og daliter trer skarpt fram. I tillegg er det slik at den muslimske minoriteten kommer dårligst ut innenfor alle sosiale lag (Sabharwal 2011).

Omstridt revisjon

Det offisielle indiske anslaget på rundt 27,5 % fattige (28,3 på landsbygda og 25,7 i byene) blei i 2009 endret etter råd fra et offentlig utvalg. Formålet var å legge fram forslag til ei ny fattigdomsgrense til bruk for myndighetene i deres sosiale programmer og matdistribusjon (National Planning Commission 2009). Den grensa som utvalget samlet seg om som et minimum, førte til at andelen fattige i India med ett blei justert opp med rundt 10 prosentpoeng til 37,2 %. Det var i første rekke anslag over fattigdommen på landsbygda som utvalget (kjent som Tendulkar-utvalget) fant grunn til å endre betraktelig, fra 28,3 % til hele 41,8 %. Samlet gir dette som resultat at 120 millioner flere befinner seg under fattigdomsgrensa enn om de tidligere prosentanslagene skulle gjelde. Dette kan enten skyldes at målemetodene er endret eller at fattigdommen reelt har økt, eller mest sannsynlig en kombinasjon av disse to faktorene. Det er mot en slik bakgrunn at UNDP i en egen årsrapport for sin virksomhet i India i 2010 ikke legger skjul på at fattigdommen på landsbygda er økende, og at det særlig er fattigdom høyt over gjennomsnittet blant dem som tilhører marginaliserte befolkningsgrupper (*adivasier* og *daliter*). UNDP løfter også fram kvinners situasjon på bakgrunn av en egen UNDP-rapport om kvinner i Sør-Asia. Her heter det bl.a. at ikke noen annen del av verden har en så høy andel av kvinner som ikke kan lese og skrive som Sør-Asia (UNDP India 2011).

Tendulkar-utvalget har høstet mye kritikk for å ha overtatt beregningsmetodene fra 1973 og 1993, og for å ha satt de oppjusterte fattigdomsgrensene urimelig lavt. En av de skarpeste kritikerne er S. Subramanian ved Madras Institute of Development Studies (Subramanian 2011), som i tillegg å diskutere metodespørsmål i flere omfattende studier også har bidratt med et høyst konkret eksempel fra sin hjemby i Tamil Nadu. Ifølge Tendulkar-utvalget var 2240 rupier per familie på fire ei rimelig fattigdomsgrense omkring 2005, men Subramanians egne undersøkelser viser at bare ernæringsminimum og leie for en ettromsleilighet med tilstøtende kjøkken aleine overstiger dette anslaget med mer enn 1000 rupier. Og da vil det ikke være en eneste rupi igjen til klær, transport, en sjelden kinobillett, for ikke å snakke om ekstra utgifter ved et beinbrudd eller et familiemedlem som rammes av tyfus.

Undernæring som fattigdomsmål

En mer grunnleggende kritikk av de konvensjonelle fattigdomsmålene i India, enten de kommer fra landets egne myndigheter eller fra Verdensbanken, er lagt fram i en rekke studier, artikler og bøker skrevet av Utsa Patnaik. Hun er professor i økonomi – med agrarkrise som spesialitet – ved Jawaharlal Nehru University i New Delhi (se Patnaik 2008, 2011, 2012). Et utgangspunkt for hennes undersøkelser er at den opprinnelige fattigdomsgrensa i India fra 1973 var knyttet til den inntekten som på dette tidspunkt da blei ansett som nødvendig for å sikre et ernæringsminimum. Grensa ble dermed definert som den inntekten som ga nok kjøpekraft til å sikre et daglig kaloriinntak på 2100 kalorier i byer og 2400 på landsbygda. Patnaiks nyere studier viser at en slik standard har blitt senket ved revisjoner av grensa, slik at resultatene ser langt ”penere” ut enn det er grunnlag for. (For eksempel har grensa på landsbygda blitt senket til 2200 kalorier.) Mens inntektsgrensa blei fastsatt ut fra ernæringsundersøkelser, er denne sammenhengen forlatt i nyere tid til fordel for en automatisk prisjustering. Patnaik trekker også inn andre studier som dokumenterer nedgang i forbruk av korn, klær og andre basisvarer per innbygger,

samtidig som det har vært en kraftig økning i utgifter til helse og utdanning. Forbruket av korn per innbygger i India ligger klart lavere enn i afrikanske land sett under ett, til tross for at bruttonasjonalinntekt per innbygger i India ligger høyere og vokser raskere. På denne bakgrunn konkluderer hun med at det for de største folkegruppene har funnet sted en ytterligere forverring ("immerization"). I skarp kontrast til offisielle tall (28 %) og Verdensbankens tall (42 %) for andel av befolkningen under fattigdomsgrensa, konkluderer Patnaik med at 65 % av befolkningen i byene og 70 % av befolkningen på landsbygda har lavere inntekt enn det som er nødvendig for å kjøpe nok korn for å oppfylle de opprinnelige kriteriene fra 1973. I enkelte delstater vil den offisielle inntektsgrensa etter Patnaiks oppfatning ikke en gang være tilstrekkelig til å kjøpe mat som svarer til 1400-1600 kalorier per dag, under den forutsetning at det ikke er noen andre utgifter i husholdet. Patnaiks beregninger viser også at det for daliter og adavasier er tale om en andel fattige på 79-88 %.

To omfattende undersøkelser av "kronisk matvareusikkerhet ("food insecurity"), som er utført av FNs matvareprogram (WFP) i samarbeid med M. S. Swaminathan Research Foundation (2008, 2010) bekrefter i all hovedsak det bildet som Utsa Patnaik har tegnet av fattigdom og underernæring. Den nyeste av dem - *Report on the state of food insecurity in urban India* - ser på både generell tilgang på mat, fattigfolks kjøpekraft og kroppens biologiske forutsetninger for å ta opp i seg og å nyttiggjøre seg ernæring. Kort fortalt er konklusjonen at den økonomiske veksten i India og den økende gjennomsnittsinntekten (både i byene og i landet som helhet) ikke gjenspeiles i levekår og matvaresikkerhet for fattigfolk i byene. Det forklares i hovedsak med lavere veksttakt i jordbruksproduksjonen, større spillerom for markedskrefter og svekket statlig innsats både når det gjelder infrastruktur (bolig, vann og sanitære forhold) og subsidiert distribusjon av mat. Det legges også vekt på at den økonomiske politikken som blir ført, bidrar til at veksten i sysselsetting gjennomgående ikke er mer enn 1/3 av veksten i økonomien. For India som helhet blir det vist til offisielle undersøkelser som fastslår at bybefolkningens forbruk av korn, belgfrukter, kjøtt og sukker per innbygger har gått ned mellom 1994 og 2005, og nå ligger klart under den grensa som er anbefalt av Indian Council of Medical Research. Når dette er gjennomsnittstall, er det ikke overraskende at undersøkelsen påviser at nedgangen har vært større for de fattigste. Selv om de som bor i byer i gjennomsnitt spiser mer og bedre mat enn på landsbygda, har de aller fattigste i byene ofte enda verre forhold enn de fattigste på landsbygda, der muligheten for egen produksjon eller hjelp fra naboer med mat er større. Siden midten av 1990-tallet går det fram av undersøkelsen at antallet i byene som faller under den offisielle fattigdomsgrensa har økt med 4, 5 millioner, selv om det har gått noe ned (18 millioner) i landet som helhet.

Report on the state of food insecurity in urban India måler "kronisk matvareusikkerhet" langs 11 indikatorer, der blant annet andelen som har tilgang på under 1890 kalorier per dag, andelen som ikke har regulært arbeid og andelen barn og kvinner som lider av "Chronic energy deficiency (CED)" blir studert nærmere. I den undersøkte perioden, som er tiåret 1995-2005, er det ikke noe enhetlig bilde som trer fram, men det er en tilbakegang på de fleste indikatorene i flertallet av de 15 statene som blir studert. Klarest er tilbakegangen når det gjelder alvorlig underernæring blant barn og kvinner som lider av anemi. Selv der hvor det er en beskjeden forbedring, legges det vekt på at nivået

fortsatt er på et nivå som er ”unacceptably high”. Forverringen sees også i sammenheng med statlig politikk som har gjort subsidieordningene (Public Distribution System) mindre universelle, med det resultat at langt flere befinner seg i markedsprisenenes vold. India utgjør ikke noe særtilfelle, ettersom det vises til tall fra FAO som anslår at antallet underernærte i utviklingsland har vist en oppgang fra 16 % i 2004/06 til 20 % i 2009, etter at det lenge hadde vært en klar tendens til reduksjon.

Sanjiv Kumar Bhasrin er en sentral indisk forsker innenfor det medisinske fagfeltet som legger til grunn WHO's definisjon av hva som må regnes som *alvorlig* underernæring, og anslår denne andelen i India til å gjelde ca. 15 % i alderen 1-5 år. Når han mener at dette er et godt fattigdomsmål, er det fordi det en forbedring er et spørsmål om både kalorier og penger. Et slikt anslag ligger langt høyere enn det som tidligere har vært det offisielle tallet på under 5 %, men Bhasrin mener at den nye undersøkelsen viser tall som er mer oppdatert og i større utstrekning bygger på vitenskapelige metoder. Dersom undersøkelsen utvides til å gjelde feilernæring mer allment, dvs. et mye videre begrep, blir det anslått at andelen ligger på omkring 50 %. Det opplyses også at ikke færre enn 79 % av barn mellom 6 og 35 måneder lider av anemi (Bhasrin 2011: 171). Bhasrin finner det derfor ikke overraskende at India i 2008 blei rangert som nr. 66 av 88 land på en sammensatt Hunger Index som er utarbeidet av Food Policy Research Institute.

Data fra National Family Health Survey (NFHS) i India dokumenterer nedgang både når det gjelder kalorier og protein på landsbygda mellom 1996-2006. De viser også at 46 % av alle barn under tre år er underernært, 79 % barn mellom 6-35 måneder lider av anemi og det samme gjelder 58 % av alle gravide kvinner. Dette er opplysninger som blir referert og diskutert av Jayati Ghosh i artikkelen ”The political economy of hunger in 21st century India” (Ghosh 2010b). Med henvisning til India State Hunger Index understreker hun også hvor store forskjeller det er mellom indiske delstater når det gjelder underernæring og barnedødelighet, der Bihar og Jharkand rangeres omtrent som Haiti, mens Madhya Pradesh befinner seg mellom Etiopia og Tsjad. India som helhet rangeres globalt omtrent på nivå med Zimbabwe, et land som praktisk talt har brutt sammen av sult og inflasjon. Det mest påfallende er at resultatene er katastrofale i vekststater som Gujarat og Karnataka.

Selv mord som protest

Det som kanskje mer enn noe annet er i stand til å formidle hva akutt fattigdom er i et land med nær 7 % vekst i bruttonasjonalinntekt i snitt i de siste åra, er anslagene over indiske småbønder som tar sitt eget liv i desperasjon over å være tynget ned av gjeld og håpløse framtidsutsikter. En studie som nylig er utført i regi av Center for Human Rights ved New York University Law School bærer tittelen *Every thirty minutes. Farmer suicides, human rights, and agrarian crisis in India* (CHR 2011), som henspiller på det offisielle anslaget på rundt 250 00 selvmord i løpet av de siste 15 åra. Det siste tallet med offisiell statistikk viser 17 500 selvmord bare i 2009, dvs. ett hver halvtime. Ifølge rapporten er det reelle tallet utvilsomt høyere, ettersom myndigheter ikke tar med i tallet selvmord begått av de mange – kvinner, adivasier, daliter – som formelt ikke er bønder ettersom de mangler juridisk skjøte på jorda.

Studien setter den drastiske utviklinga i sammenheng med en mer generell agrarkrise i India, i første rekke blant dem produserer varer til det nasjonale markedet eller til eksport.

Røttene til en slik krise finnes ifølge studien fra Center for Human Rights særlig i økt liberalisering som utsetter bøndene for både internasjonal konkurranse, nedskjæring i offentlige støtteordninger og langt høyere utgifter til nødvendige innsatsvarer (såkorn, pesticider og kunstgjødsel). En svekket rupikurs vis-à-vis US dollar gjør også at de importavhengige småbøndene må betale langt mer for innsatsvarene. Det siste gjelder særlig for bønder som dyrker bomull i Maharashtra, som er ofte er ofre for en aggressiv markedsføring fra internasjonale storselskaper som Monsanto, som stiller i utsikt at genmodifisert BtCotton vil gi langt større avlinger. I realiteten havner mange i gjeldsfella fordi de nødvendige innsatsfaktorene er så kostbare, samtidig som disse vekstene bygger på et stort vannforbruk som er høyst usikkert i en delstat hvor bare en tredel av jorda er under irrigasjon. I håp om å komme ut av akutt krise tar flere opp nye lån, med en ny gjeldssyklus som resultat. Et slående uttrykk for desperasjon er at mange av de som begår selvmord gjør det ved å drikke pesticider (som etter reklamen skulle være en del av løsningen), etter å ha skrevet selvmordsbrev adressert til både delstatsmyndigheter og landets president. For dem som står bak rapporten er dette langt mer enn et økonomisk spørsmål eller et fattigdomstema i snever forstand, ettersom det i virkeligheten dreier seg om helt grunnleggende brudd på retten til mat, liv og helse. Dette kobles med andre ord til det etiske og rettslige grunnlaget for det som UNDP definerer som ”menneskelig utvikling”.

Ut og inn av fattigdom

Som vi har sett ovenfor, oppgis omfanget av fattigdom i et land som oftest ved et samlet tall for hvor mange som på et gitt tidspunkt ligger under ei definert fattigdomsgrense. Hvis andelen synker heter det gjerne at mange er ”løftet ut av fattigdom”, noe som lett kan gi inntrykk av at de for alltid har kommet seg ut av en tilstand de nærmest har vært født i. For å forstå ikke bare hva som reduserer fattigdom, men også hva som skaper eller produserer fattigdom, er det imidlertid viktig å finne ut både hvor mange som på et visst tidspunkt har kommet seg over ei definert fattigdomsgrense og hvor mange som *samtidig* har havnet i dyp fattigdom. Fattigdom er noe som på samme tid produseres og reduseres, og det er derfor påkrevd å rette søkelyset mot begge disse utviklingstrekkene. En nedgang på 3 % i befolkningsandelen som er fattig kan teoretisk komme i stand ved at 3 % har økt sin inntekt over minstegrensa, uten at noen har falt under. Men det kan også tenkes at 15 % har kommet seg ut av ekstrem fattigdom, mens 12 % samtidig har blitt ”nye” fattige. Ikke minst har mange forskere i India interessert seg for en slik problemstilling, ettersom det er påfallende at det selv i økonomiske vekstperioder – som de siste 20 åra – er et høyt antall mennesker som har beveget seg i gal retning. Det går ikke minst fram av tittelen til den interessante studien *The irrelevance of national strategies? Rural poverty creation and reduction in states and regions in India* (Krishna og Shariff 2010). Her har de to indiske økonomene ikke nøydt seg med å se på samlede tall på nasjonalt basis, men bygger på et utvalg av 16 delstater, som til sammen står for 90 % av dem som bor på landsbygda i India.

I motsetning til de nasjonale undersøkelsene som ser på egenregistrert forbruk, kombinerer den store studien i regi av National Council for Applied Economic Research mer dyptgripende studier av et utvalg av ca. 14 000 familier i 1993/94. Det fant sted en oppfølging av de samme familiene i 2004/05. Forskerne supplerer så inntektsdata med data

om utdanning og helse som har kommet fram gjennom langvarige intervjuer, og er derfor i stand til å danne seg et mer flerdimensjonalt bilde av fattigdommen. Deres resultater – som er oppsummert i fig. 15 - viser et langt større omfang av fattige på landsbygda (ca. 40 %) enn det offisielle anslaget (28 %) som lenge har vært brukt. Det blir også referert til mange andre studier som dokumenterer at offisielle tall representerer en klar undervurdering av fattigdommens omfang. I denne kritikken vises det ikke minst til at den statistiske sammensetningen av en families forbruk ikke er revidert siden 1973, mens det er åpenbart at utgiftene til helse og utdanning utgjør en økende andel. Men ettersom det som kjent er så mange ulike målemetoder som kan brukes, er det mest interessante hva denne undersøkelsen sier om utvikling over tid. I motsetning til det som ligger i offisielle tall og anslag fra Verdensbanken, argumenterer Krishna og Shariff veldokumentert for at det i deres utvalg har vært en samlet økning av andelen fattige fra 36 % til 40 % i løpet av den perioden hvor India har hatt en rekordartet økonomisk vekst. Enda mer interessant er det at en slik økning på fire prosentpoeng skyldes at 18 % er "løftet ut" av fattigdom, men at hele 22 % har beveget seg i motsatt retning. Fordelt på delstater har reduksjonen vært kraftig i Vest-Bengal, Himachal Pradesh og Kerala, mens det i har vært en økning fra 35 % til 50 % i Madhya Pradesh (se fig. 15). Det har vært en økning i fattigdommen både i stater med rask vekst (f.eks. Gujarat og Tamil Nadu) og i stater med mindre vekst (Odisha), slik at det ikke er noen klar sammenheng mellom vekst på delstatsnivå og fattigdomsreduksjon.

Det er denne indiske studiens fortjeneste at den ikke nøyer seg med å telle, men forsøker å finne ut hvilke faktorer det er som bidrar til reduksjon eller som opprettholder fattigdom. Ut fra deres materiale er det klareste funn at nedgangen i fattigdom klart skjer der hvor det er adgang til jord og andre produksjonsfaktorer, nærhet til by og et mannlig familiemedlem over 40 år. På tilsvarende måte er redusert adgang til egen jord for småbønder en av grunnene til at 15 % av innbyggerne på landsbygda har havnet i fattigdom etter 1993, det er en høyere andel enn dem som har beveget seg den andre veien. Selv om det også her er betydelige variasjoner, er budskapet i studien at fattigdomsstrategier må utformes ut fra spesifikke forhold i de enkelte delstater, og at nasjonale strategier lett blir så vage og generelle at de nærmest er irrelevante. I India har dette – som nevnt ovenfor - sammenheng med at enkelte av statene er så store at de ville ha vært blant de mest folkerike nasjonene i verden.

Ikke bare høyteknologi og urban middelklasse

Kombinasjonen av økonomisk vekst, vedvarende massefattigdom og – i beste fall – marginale forbedringer i sosiale forhold har for Indias tilfelle nylig blitt bekreftet gjennom resultatene fra den store manntallsundersøkelsen i 2010. En offisiell studie av levekår (bolig, vann og kloakk, energikilder med mer), som tar sitt utgangspunkt i manntallsundersøkelsen, blei lagt fram i mars 2012 (Rajalakshmi 2012). Som kontrast til det mediestyrt bildet av det moderne high-tech-India og livet til de mer velstående og forbruksorienterte i den urbane middelklassen, forteller de offisielle tallene at de aller fleste indere lever under meget sparsommelige forhold i rundt 600 000 landsbyer. Det framholdes at mer enn to av tre hushold lever på ett eller to rom, at flertallet ikke har innlagt vann i springen fra kilder med renseanlegg og at halvparten ikke har noen form for avløp. Vi får også vite at hver femte innbygger på landsbygda må gå mer enn 500 meter for

å hente vann, at over halvparten mangler latrine og at to av tre har ved, kull eller tørket kumøkk som energikilde for matlaging. Undersøkelsen viser også at mer enn 40 % mangler fasiliteter for bad/vask i eget hjem, og derfor vasker seg og bader utendørs. På landsbygda har halvparten jordgulv.

Den indiske økonomen og nobelprisvinneren Amartya Sen, som ovenfor er omtalt som en av hovedpersonene bak UNDPs tenkning om ”menneskelig utvikling” og Human Development Index (HDI), har i flere nyere arbeider rettet søkelyset mot ulikhet og politiske maktforhold i India. Det er her han finner de alvorligste hindringene for at Indias rekordraske vekst i bruttonasjonalinntekt fører til en tilsvarende reduksjon av fattigdom og forbedringer for det store flertallet (Sen 2011). Han ser med bekymring på hvor mye oppmerksomhet den økonomiske veksten får, inkludert spekulasjoner om at landet med tid og stunder kan hale inn på Kina, og skulle heller ønske at sammenlikningen mellom de to asiatiske kjempene handlet om fattigdom og ulikhet. For å illustrere dette viser han bl.a. til at India har en forventet levealder som er nesten ti år lavere enn i Kina (64,4 mot 73,8), at spedbarndødeligheten er tre ganger høyere (50/1000 mot 17/1000), at det er stor forskjell i antall år på skole (4,4 år mot 7,5 år) og det er langt færre barn i India som får de nødvendige vaksiner (66 % mot 97 %). En av de største forskjellene er ulik satsing på helsevesen, der Kinas andel av BNP er dobbelt så høy som India.

Sen understreker sitt poeng ytterligere ved å sammenlikne India med Bangladesh, der han tar utgangspunkt i at India har ganske nøyaktig dobbelt så høyt bruttonasjonalprodukt per innbygger som sitt naboland. Til tross for betydelige forskjeller i inntekt og økonomisk nivå, finner Sen at Bangladesh skårer litt bedre når det gjelder levealder, barnedødelighet, vaksiner, underernæring og antall år på skolebenken. Han har også noen tanker om skadevirkningene ved all den oppmerksomhet som vies økonomisk vekst i tradisjonell forstand:

My primary concern (...) is that the illusions generated by those distorted perceptions of prosperity, may prevent India from bringing social deprivations into political focus, which is essential for achieving what needs to be done for Indians at large through its democratic system. A fuller understanding of the real conditions of the mass of neglected Indians and what can be done to improve their lives through public policy should be a central issue in the politics of India... This is exactly where the exclusive concentration on the rate of GNP growth has the most damaging effect. Economic growth can make a very large contribution to improving people's lives; but single-minded emphasis on growth has limitations that need to be clearly understood (Sen 2011: 45).

Hva slags vekst og hva slags politikk?

I tillegg til å understreke sult og underernæring som de mest påfallende trekk ved ekstrem fattigdom i India, slik vi har dokumentert ovenfor, stiller Jayati Ghosh også spørsmålet om *hva slags vekst* India har vært gjennom (Ghosh 2010). Hennes hovedpoeng er at skeiv jordfordeling og dårlig samsvar mellom økonomisk vekst og økt sysselsetting kjennetegner

det indiske samfunnet. Eiendomsforholdene på landsbygda er preget av ekstrem ulikhet, og det store innslaget av fattigdom har klar sammenheng med at jordbruket for det meste sysselsetter fattigfolk og ikke har gjennomgått noen endringer i produktivitet.

Sammenliknet med Kina er det også liten etterspørsel etter arbeidskraft til andre næringer enn jordbruk på landsbygda. Mens økte matpriser på 1980- og 1990-tallet var en viktig medvirkende faktor til fattigdomsreduksjon for bøndene i Kina, skjedde det omvendte i India. Her er det isteden slik at mange på landsbygda ikke har egen jord, og dermed blir tvunget til å kjøpe mat til økte priser. Fattigdommen og den store arbeidsløsheten i India (ikke minst blant kvinner og ungdom) har også sammenheng med at det ikke er noen tilsvarende ekspansiv industrisektor som gir arbeidsintensive jobber for dem som ikke lenger har et rimelig utkomme på landsbygda. Det skyldes igjen at veksten isteden har ligget i de tjenestenæringene – som IKT-sektoren - som betyr relativt lite når det gjelder sysselsetting. Tjenestenæringene er også skarpt delt mellom høyproduktive og lavproduktive virksomheter. Det betyr få og lønnsomme arbeidsplasser for høyt kvalifiserte IKT-spesialister og en lang rekke – usedvanlig utrygge og dårlige betalte – arbeidsmuligheter i uformell sektor. Eksempler på det siste er husarbeid og gatesalg.

Industrisektorens stagnasjon, som har både som årsak og virkning at mange indiske storselskaper isteden investerer i utlandet, forklares av Jayati Ghosh bl.a. med at hjemmemarkedet har mistet sin beskyttelse gjennom WTO-regler. En annen viktig faktor er at myndighetene bærer ansvaret for en alvorlig forsømmelse når det gjelder utbygging av transport, elektrisitet og annen infrastruktur.

I tillegg kommer det at India er et av de land i hele verden som bruker minst andel av sine offentlige budsjetter til helsestell, inkludert vaksinasjon av barn og assistanse til fødende kvinner. Et mål for fattigdomsreduksjon som ikke tar tilstrekkelig hensyn til at mesteparten av fattigfolks helseutgifter må dekkes fra deres egne lommer, er dårlig egnet til å tegne et treffende bilde. Det bør derfor være på sin plass med større varsomhet når India trekkes fram som eksempel på global fattigdomsreduksjon, rask kurs mot FNs tusenårsmål og fordelene ved en mer åpen globalisering. I tillegg understreker Ghosh også at India står overfor de samme utfordringer som Kina når det gjelder miljøødeleggelse, økologisk press (jord og vann), ”jobless growth”, voksende ulikhet og sosiale spenninger. Begge gigantene har også en høyst usikker framtid i en sårbar verdensøkonomi.

DEL II: MAKT OG ULIKHET

5. HVORFOR ER DET SÅ FARLIG MED ULIKHET?

Et naturlig utgangspunkt for dette kapitlet er at ”ulikhet” er et tema som sto langt nede på dagsordenen i den internasjonale utviklingsdiskusjonen fram til inngangen til 2000-tallet, og at det nærmest var fraværende da FNs tusenårs mål blei utformet. Nå er situasjonen blitt helt annerledes, selv om det foreløpig ikke er så lett å se hva dette har fått å si for verdens faktiske tilstand eller for hva slags økonomisk politikk som føres. Det er likevel ingen grunn til å undervurdere betydningen av at det i de siste åra har kommet en lang rekke studier i regi av FN-organer, Verdensbanken/IMF, OECD, uavhengige forskningsinstitutter og tenketanker som roper et varsku og advarer mot konsekvensene av økende ulikhet. Det internasjonale gjennombruddet for den nye debatten blir ofte knyttet til ILO-rapporten *A fair globalization* fra 2004 og en UNDP-rapport fra året etter, som blei gitt tittelen *The inequality predicament* (UNDP 2005.)

Mens det lenge mest var radikale forskere og bevegelser som springer ut av kampen mot den nyliberalistiske formen for globalisering som talte om ulikhet og urettferdighet, er det ikke mangel på bekymrete meldinger når næringslivstopper – sammen med deres støttespillere innenfor den politiske og akademiske verden - møtes i regi av World Economic Forum i Davos. (I 2011 blei bl.a. Erik Solheim og Stein-Erik Hagen invitert for å fortelle om «den norske modellen»). Det er også påfallende hvor ofte finansmagasiner som *The Economist* bringer artikler om ulikhet som kilde til ustabilitet og opprør i krisetider. Vi ser den samme tendensen på bokmarkedet, der det i de siste åra har vokst fram en rik flora av fagbøker med både nasjonal og global ulikhet som rød tråd, og som gir plass til forskningsresultater så vel som til spennende grunnlagsdebatter. (Blant mange eksempler på dette er Ayashi og Held 2005, Crow og Lodha 2011, Dorling 2012, Galbraith 2012, Greig 2007, Jomo og Baudot 2007, Kaplinsky 2005, Korzeniewicz og Moran 2009, Lanley 2012, Milanovic 2005 og 2011a, Pomfret 2011, Stiglitz 2012 og Sutcliffe 2001). Kanskje det mest kjente bidraget til denne debatten er den internasjonale bestselgeren med den norske tittelen *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er en fordel for alle* (Wilkinson og Pickett 2011). Her dokumenterer forfatterne grundig hvordan samfunn med mindre ulikhet nesten alltid skårer bedre når det gjelder levealder, barnedødelighet, utdanningsnivå, helse, andel av befolkningen i fengsel, solidarisk utviklingshjelp og sosialt samhold.

I dette kapitlet skal vi forsøke å formidle ny kunnskap om dem som sitter øverst på samfunnspyramiden. Mens hovedtyngden av litteraturen om lokal, nasjonal og global ulikhet mest ser på *inntektsforskjeller*, vil blikket også rettes mot nye undersøkelser av *formuesulikhet* («wealth»). Begge mål er selvsagt interessante, men mange vil mene at det siste er aller viktigst å dokumentere, ettersom folk med høye formuer gjerne utøver langt mer innflytelse over samfunnsutviklingen og påvirker politiske beslutninger gjennom sine

eierinteresser og maktposisjoner. Både direkte makt over investeringer og arbeidsplasser og indirekte makt gjennom sosiale nettverk og lobbyvirksomhet er uttrykk for dette, samtidig som deres næringsorganisasjoner og storselskaper er nært knyttet til utforming av lovgivning, regelverk og forhandlingsposisjoner innenfor WTO, på klimatoppmøter og innenfor internasjonale organer. (Det gjelder også FN-systemet, der farmasøytisk industri og agribusiness spiller en aktiv rolle innenfor henholdsvis WHO og FAO). Et nærliggende eksempel er de vellykte kampanjene som finansnæringen i USA har ført som pådrivere for avregulering og liberalisering i forkant av finanskrisa. Det er også påfallende hvor mange statsråder, sentralbanksjefer og økonomiske rådgivere for presidenter i USA det er som kommer direkte fra finansnæringa, og som selv sitter på store formuer. Internasjonalt foregår det også en viss samordning av toppfolkenes interesser, ikke minst gjennom World Economic Forum i Davos, og det har derfor vært talt om en "global kapitalistklasse" eller om «Davos-klassen»). Mens folk med lave inntekter er tvunget til å bruke alt til nødvendig forbruk, og kanskje har en beskjeden formue i form av bolig hvis den ikke er pantsatt, representerer de med høy formue det som gjerne kaller "drivers" i den globale økonomien gjennom store eiendommer og finansielle aktiva, dvs. kontanter, aksjer og obligasjoner. Fordeling av inntekt, formue og makt henger derfor nøye sammen. Det gjelder i høyeste grad også utviklingsland, slik som når et økende antall av topposisjoner i Kinas Kommunistiske Parti innehas av representanter for den økonomiske eliten.

«De kronisk rike»

Når ulikhet som tema har tatt steg oppover på den internasjonale dagsorden, har det sammenheng med at det ikke lenger «bare» er et spørsmål om Nord og Sør, eller om utviklingsland som Brasil, India og Sør-Afrika. De siste års kriser har gjort ulikhet til et fenomen som stadig flere må forholde seg til – for ikke å si kjenne på kroppen – i vestlige industriland. Ulikhet er av mange også tillagt stor vekt som en av forklaringene på utbruddet av finanskrisa i 2007/2008. I denne forbindelse vises det bl.a. til at det har blitt mindre etterspørsel etter forbruksvarer som følge av stagnerende eller synkende reallønn, i kombinasjon med store lån og kredittkortgjeld for å unngå redusert levestandard. Den andre sida av akkurat det samme fenomen er at en langt større del av "kaka" har tilfalt nettopp de øverste samfunnssjiktene som bruker sitt overskudd til å kaste seg ut i tøylesløs og grådlig spekulasjon. Når regninga skal betales, har det – både i USA og i mesteparten av Europa – blitt tydelig at de klarer seg best som sitter på toppen, mens nedskjæringer, fattigdom og massearbeidsløshet blir resultatet når statsgjeld som er tatt opp for å redde banker og storselskaper skal betales tilbake.

Det er også symptomatisk at «rikmannsklubben» OECD har viet en egen utgave av sitt magasin *OECD Observer* (4. kvartal 2011) til ulikhet, der hovedartikkelen bærer tittelen «Inequality: Why the struggle matters» (Tejeda 2011). Her blir fattigdom sett på som et spørsmål om moral og om sosial rettferdighet, men også som en hindring for videre vekst. Som en illustrasjon på voksende ulikhet i OECD-området blir det opplyst at de 10 % med høyest lønn i gjennomsnitt tjener ni ganger mer enn de laveste 10 %, mens forholdstallet var 7:1 for 20 år sida. Ifølge OECD er det også slik at direktører i store selskaper tjener 71 ganger mer enn en vanlig lønsmottaker i Nederland og hele 183 ganger mer i USA (Tejeda 2011: 3). I det samme nummeret av *OECD Observer* er det en spesialsesjon om

Brasil, som går direkte inn i diskusjonen om sammenhengen mellom fattigdom og ulikhet. Som vi skal se mer om nedenfor, er Brasil et av de store unntakene blant framvoksende økonomier ved at ikke bare fattigdommen – men også ulikheten – har blitt markert redusert i de siste åra. I OECD-artikkelen vises det til betydningen av politisk kursendring og økte offentlige overføringer, og det understrekes at selv uten økonomisk vekst ville en slik omfordeling ha ført til at tusenårsålet om halvering av andelen av fattige under 1, 25 USD ville være i sikte (Arnold 2011: 32). Det føyes til at uten en slik omfordeling, måtte Brasil hatt 4 % høyere vekst i bruttonasjonalproduktet for å ha fått til en tilsvarende fattigdomsreduksjon.

Generalsekretær Angel Gurría i OECD:

...Clearly, the benefits of economic growth have not trickled down or been fairly distributed. Why does this matter to policy makers? Inequality is a critical social and economic challenge. Widening disparities weaken the structures that hold our societies together and threaten our ability to move forward. This effect has become even more apparent with the current prolonged crisis, which has been felt by a wide range of income groups throughout the OECD area. Incomes at the bottom of the ladder have declined. Middle incomes have been squeezed too. Budget austerity has not only affected benefits and welfare entitlements, but also the delivery of services, such as healthcare and education. And although the employment crisis has hit young people, women, minorities, and the long-term unemployment in particular, very few people feel completely secure in their jobs. People have joined protest such as Occupy Wall Street, the March for Jobs and the Indignados, and they have been using social media to express their frustration and anger. The fact that bonuses are being handed out in banks that are still propped up by the state adds a sense of betrayal to perceptions of endemic inequality". – *OECD Observer*, 4/2011: 3.

Det er i faglitteraturen omkring globale tema og utviklingsspørsmål ikke mangel på rapporter, organisasjoner og strategier som handler om «de fattige», mens det er lengre mellom forskere som studerer «de rike» og som analyserer deres makt og deres interesser. Mens det er flere forskningssentra som vier all sin oppmerksomhet til de «kronisk fattige», er det ikke noe tilsvarende senter for studier av «de kronisk rike». Et slikt begrep er introdusert i artikkelen "Poverty reduction and the chronically rich" (Harrison 2009), der forfatteren mener at det som er kjent som PRSP (Poverty Reductions Strategy Papers) i regi av Verdensbanken og vestlige bistandsgivere burde suppleres med WRSP (Wealth Reduction Strategy Papers). For å illustrere hvilken størrelsesorden vi står overfor, anslår Harrison at inntekten bare til de 1000 rikeste i verden ville tilføre den fattigste milliarder i verden 350 USD i årlig i ti år. Det vi si «en dollar om dagen» ekstra, slik at de som lever under Verdensbankens nederste fattigdomsgrensa ville mer enn fordoblet sine inntekter. I tillegg mener Harrison at fattigfolk veit bedre enn bistandsekspertene og konsulenter hvordan en slik tilleggsinntekt burde brukes, slik at det ville bli en betydelig fattigdomsreduksjon (Harrison 2009: 3).

Hvordan måles ulikhet?

Før vi går løs på en beskrivelse av ulikhet både innad i land og i verden som helhet, slipper vi heller ikke her unna en diskusjon om forskjellige målemetoder og ulike måter å framstille ulikhet på. Det mest brukte målet for ulikhet i inntekt eller formue er det som kalles ginikvotient eller giniindeks. Navnet kommer fra den italienske statistiker Corrado Gini, som i 1912 publiserte en epokegjørende studie av variasjoner og fordeling. Hvis alle inntekter er likt fordelt i et samfunn, eller i verdenssamfunnet sett under ett, er ginikvotienten lik 0. På den andre sida er den 1 dersom ulikheten er så ekstrem at én eneste person har all inntekten aleine, mens de andre ikke har noe i det hele tatt. (Noen ganger brukes variasjonen fra 0 til 100 isteden, noe som kan være litt forvirrende). Ettersom det ikke er noe samfunn som befinner seg på de to ytterpunktene for likhet og ulikhet, er spørsmålet hvor på skalaen et samfunn – eller verden som helhet – befinner seg. Blant andre brukte mål er Theil-indeksen, Atkinson-indeksen eller Lorenz-kurven, men vi lar disse ligge.

Et annet vanlig mål er å se på forskjellen (eller forholdet) mellom dem som tjener mest og de som tjener minst. Det betyr at vi finner ut f.eks. hva de øverste 10 % (øverste desil) eller de øverste 20 % (øverste kvintil) tjener i forhold til den laveste desil eller laveste kvintil. Hvis de 10 % rikeste i et industriland har 10 million kroner og de fattigste 10 % har en gjennomsnittsinntekt på 50 000 000 kroner, er forholdet 200:1. Et slikt forholdsmål er statistisk bedre egnet enn en ginikvotient til å få fram ytterpunktene og den reelle polarisering i et samfunn.

De mål som er nevnt ovenfor fanger opp *relative* forskjeller mellom rike og fattige, men ofte er det like interessant å se på *absolutte* forskjeller. Mens de rikeste 10 % i eksemplet ovenfor tjente i snitt 200 ganger mer enn de fattigste 10 %, kan vi også si at den absolutte forskjellen er 9 950 000 kroner. Det er viktig å være klar over hvor stor betydning det har om det er *relative* eller *absolutte* forskjeller vi taler om når vi skal måle ulikhet og forstå hvordan utviklingen ser ut over tid. La oss igjen ta for oss et eksempel, denne gang ved hjelp av et tenkt land i Nord og et tenkt land i Sør. Hvis gjennomsnittsinntekten i de to landa er henholdsvis 300 000 kroner og 15 000 kroner, vil det si at den relative forskjellen er 20: 1 og at den absolutte forskjellen er 285 000 kroner. La oss videre tenke oss at veksten i Nord er 2 % i det neste året, mens den er hele 10 % i Sør. Målt i kroner vil det si at gjennomsnittsinntekten i landet i Nord nå har blitt 306 000 kroner, mens den i landet i Sør har steget til 16 500. Fordi den prosentvise veksten er så mye større i det siste tilfellet, er den relative ulikheten blitt noe mindre, men den er fortsatt så høy som 19,6: 1. De som ønsker det, kan altså med rette si at den relative forskjellen eller ulikhetene har krympet. Men dersom vi ser på den absolutte forskjellen, ser vi at den i vårt tenkte tilfelle har økt fra 285 000 kroner til 289 500. I denne forstand har det altså blitt mer ulikhet. På samme måte som når det gjelder fattigdom, er det altså mulig å velge målemetoder som gir ulikt resultat. Igjen er det derfor viktig å si hva en gjør.

I verden som helhet er den økonomiske veksten i dag gjennomgående raskere i Sør enn i Nord. Det skyldes både oppgangen i land som Kina og India, selv om den kanskje er

overdrevet ved statistiske forvrengninger, og den økonomiske krise i USA og EU-området. Det er derfor en rimelig antakelse at den relative forskjellen på denne måten har blitt noe mindre mellom Sør og Nord i de siste 20 åra, men utgangspunktet var så dramatisk forskjellig at den absolutte ulikheten har fortsatt å øke. Et klart uttrykk for dette ser vi i fig. 16, som stammer fra en FN-undersøkelse vi snart skal komme tilbake til (UNRISD 2010). Av de forskjellige kurvene ser vi hvor mye større inntektsgapet har blitt mellom USA/EU-sonen og resten av verden i perioden 1960-2006.

Forskjellige former for ulikhet

Til tross for at det finnes en rik flora av undersøkelser med ulike målemetoder, viser de alle som samme resultat at de absolutte forskjellene mellom Nord og Sør øker. Et annet udiskutabelt funn er at det blir mer ulikhet innad i de aller fleste land både i Nord og Sør. Det er derfor viktig å belyse og dokumentere de forskjellige former for ulikhet mellom rike og fattige. Det betyr – som nevnt ovenfor - at det ikke bare er ”de fattige” som studeres, men at søkelyset også rettes mot de rike og mektige. Men først starter vi med å se på hvordan kloden som helhet ser ut, og deretter danner Kina og Latin-Amerika utgangspunktet for mer konkrete eksempler.

I tidligere kapitler har vi sett at det spiller en viktig rolle om inntekt (og fattigdom) måles ved hjelp av omregning etter valutakurser eller om det foretas justering etter kjøpekraft (PPP) (se fig. 3). Generelt er det slik at det er den siste metoden som gir høyest gjennomsnittsinntekt – og dermed minst fattigdom – i land i Sør. Det er da også dette som er grunnen til at mange forskere mener at dagens form for kjøpekraftsjustering undervurderer fattigdommen. På samme måte er det en slik kjøpekraftsomregning som viser minst ulikhet, og det er derfor viktig å gjøre det klart hva slags ulikhet man sikter til. Der hvor datamaterialet tillater det, vil vi formidle resultater fra begge målemetoder.

Dersom det er *global ulikhet* – det vil si ulikhet i verden sett under ett – som vi ønsker å finne ut noe om, står vi igjen foran en rekke valg som får stor betydning for resultatene. En av dem som har levert viktige bidrag til denne diskusjonen er Blanko Milanovic, som er en av de ledende – og mindre ortodokse – økonomene i Verdensbanken. Hans arbeider er tilgjengelig både i form av bøker, rapporter og kortere artikler, med *Worlds apart* (2005) og *The haves and the have-nots* (2011a) som de best kjente. Hans innflytelse skyldes ikke minst en sjelden evne til å framstille et vanskelig materiale på en lettfattelig måte. Stundom byr dette på underholdende lesning, som f.eks. når de lange linjene i ulikhetens historie trekkes dristig opp fra Romerriket til i dag. Milanovic er også kjent for sitt pedagogiske forsøk på å rydde opp i hva det som menes med ”global ulikhet” og hvilke forskjellige mål det er vanlig å bruke for å forstå endringer over tid. En slik klargjøring fortjener å bli gjengitt i all korthet.

Den *første* framgangsmåten går ifølge Milanovic ut på å tildele alle land i verden en gjennomsnittsinntekt i dollar. Når han avviser denne metoden, er det fordi en gjennomsnittsverdi har begrenset verdi i land med store inntektsulikhet. Det går derfor ikke an å måle global ulikhet ved å forutsette at alle kinesere eller indere har samme inntekt. I virkeligheten blir det som å måle inntektsulikhet i Norge ved å se på hvor stor (eller liten) forskjell det er på gjennomsnittsinntektene i hvert av fylkene, istedenfor å studere fordeling

mellom sosiale grupper. Selv om det er markerte forskjeller mellom for eksempel Rogaland og Finnmark, er de likevel små sammenliknet med forskjellene mellom rike og fattig i landet som helhet, et mål på ulikhet basert på fylkesgjennomsnitt vil derfor gi et misvisende (dvs. forskjønnende) bilde.

Den *andre* framgangsmåten består i å gjøre det samme, men her vektes hvert enkelt land etter deres folketall. Det betyr for eksempel at det som er anslått som gjennomsnittsinntekt i Kina ganges med 1,4 milliarder. Fordi den økonomiske framgangen har vært sterkest i folkerike stater som India og Kina, vil det bety at ulikheten blir mindre med et slikt mål. Men hvis det er slik at er misvisende å bruke gjennomsnittsinntekt i land med store – og økende – forskjeller, blir dette problemet selvsagt ikke mindre når en slik inntekt ganges opp etter innbyggertall. Det har etter Milanovics oppfatning derfor begrenset verdi å studere global ulikhet gjennom disse to første metodene, og han har i sine mange arbeider derfor argumentert for å se på verden som ett samfunn. Det vil si at nasjonale – og ofte tilfeldige – grenser er visket ut, og at hvert enkelt menneske eller familie er den grunnleggende enhet.

Den *tredje* framgangsmåten er etter Milanovics oppfatning den eneste som sier noe fornuftig om den reelle globale ulikheten. Eller sagt med andre ord: en metodologisk nasjonalisme er erstattet av John Lennons prinsipp: *Imagine there's no countries*. Her er det enkeltmenneskers inntekt, slik de kommer fram gjennom undersøkelser uavhengig av hvor folk bor, som danner grunnlaget for statistiske regnestykker. Som vi skal se nedenfor, er det et slikt mål på ulikhet som ligger til grunn for en større studie av formuesfordeling i verden i regi av FNs institutt for utviklingsøkonomi (UN-WIDER) i Helsingfors og de påfølgende rapportene fra Credit Suisse (Davies 2008 og Credit Suisse 2011). Vi kommer også tilbake til Milanovics egne forskningsresultater; i denne omgang har poenget bare vært å presentere hans bidrag til å rydde opp i metodediskusjonen. Hans framstilling av de tre forskjellige målene er forenklet gjengitt i fig. 17.

6. VERDEN SOM ET SJAMPANJEGLOSS

Selv om vi har sett at det er mange forskjellige måter å måle ulikhet på, både innad i land og mellom stater, regioner og verdenssamfunnet som helhet, betyr dette likevel ikke at det er umulig å danne seg et bilde av hovedtrekk og utviklingstendenser. Et av mest oppdaterte, informative og ambisiøse forsøkene, som dessuten knapt er kjent utenfor en begrenset krets, har nylig blitt foretatt av to forskere med tilknytning til UNICEF. I *Global inequality: beyond the bottom billion* (2011) oppsummer Isabel Ortiz og Matthew Cummins et stort materiale fra både Verdensbanken, en rekke FN-organer, Eurostat og akademiske institusjoner. Alt i alt trekkes det på materiale fra over 140 land. Av spesiell interesse er det at de også bidrar med en aktuell oppdatering av det slående bildet på ”hvordan verden ser ut” som blei lansert i UNDPs *Human Development Report 1992*, og som på grunn av sin form er gjengitt i utallige publikasjoner under tilnavnet ”sjampanjeglasset”. Den nye UNICEF-studien nøyer seg ikke med å gjengi et vell av

tabeller, statistikk og figurer, men har også til formål å vise hvilke negative virkninger som omfattende ulikheter har på muligheten for å bekjempe fattigdom. De refererer dessuten til en omfattende forskningslitteratur som viser at det til at land med større grad av likhet ikke bare har bedre levestandarder for de fattigste, men at det også er bra for den økonomiske veksten. Et slikt syn står i klar motsetning til en utbredt forestilling blant mange markedsøkonomer om at investeringer og dynamisk vekst er best tjent med lave lønninger hos arbeidere og konsentrasjon av inntekt i de øverste samfunnssjikt. Med tanke på hvor lite de store ulikhetene er endret i den perioden som særlig studeres (1990-2007), reiser UNICEF-forskerne spørsmålet om det rett og slett er noe grunnleggende galt med den rådende modellen for vekst og utvikling.

Når forfatterne måler og analyser ulikhet, har de av praktiske grunner valgt å begrense seg til materiale som tar for seg *inntektsulikhet*, og anslag over inntekter følger i hovedsak Verdensbankens kriterier og målemetoder. Selv med en slik innsnevring er det med forfatterens egne ord tale om en planet som er ”incredibly unequal”, helt uavhengig av hvilke målemetoder som legges til grunn. Til forskjell fra en del andre rapporter, nøyer UNICEF-studien seg ikke med å gi hvert enkelt land en gjennomsnittsinntekt når ulikhet skal sammenliknes. Der det er mulig, deler de isteden hvert enkelt land inn i grupper som hver svarer til 20 % av befolkningen (dvs. *kvintiler*). For å illustrere dette forholdet peker de bl.a. på at gjennomsnittsinntekten per innbygger i Norge (målt etter valutaomregning) er 445 ganger høyere enn gjennomsnittsinntekten i Den demokratiske republikken Kongo (fig. 18). Hvis vi derimot sammenlikner gjennomsnittsinntekten hos de 20 % rikeste i Norge med de 20 % fattigste i Kongo, blir forskjellen med samme mål nesten ufattelige 1500: 1.

Dersom blikket løftes opp på det globale nivået, viser forfatterens tall med omregning etter valutakurs at de 20 % rikeste får (eller tar) nesten 83 % av verdens samlede inntekter, mens de nederste 20 % må dele på 1,0 % (fig. 19). Med tanke på den raske veksten som har vært i store deler verden etter 1990, er forfatterne selv mest overrasket over at de to nederste kvintilene (dvs. de 40 % fattigste) ikke har økt sin andel med mer enn i underkant av ett prosentpoeng. For dem som gjerne vil glede seg over at det tross er en viss framgang, blir det nøktern vist til at det med denne utviklingstakten vil det ta 855 år (!) før den fattigste milliarderen i verden når 10 % av verdens samlede inntekter (Ortiz og Cummins 2011: 19).

Når det er den andre målemetoden – som bygger på omregning etter antatt kjøpekraft (se forrige kapittel) – blir tatt i bruk, blir ulikhetene som ventet noe mindre. Men også med en slik framgangsmåte går det fram at de 20 % rikeste legger beslag på 70 % av inntektene, mens det blir 2 % igjen til de fattigste 20 %. Det er denne beregningsmåten, som altså viser minst ulikhet, som ligger grunn for fig. 20. Denne figuren er en oppdatert utgave av det som er kalt «sjampanjeglasset», og som først ble lansert av UNDP i 1992.

Dersom det anlegges et lengre historisk perspektiv, viser UNICEF-studien at den globale ulikheten – målt som ginikvotient - har vært stadig økende fra inngangen til 1800-tallet og fram til et stykke inn i vårt eget århundre. Tallene i fig. 21 er ikke så overraskende, ettersom de dekker en periode med industriell revolusjon i vår del av verden og en langvarig tilbakegang i India og Kina som følge av kolonistyre, utenlandsk dominans og indre kriser. (For en globalhistorisk analyse av framveksten av global ulikhet i

tidsrommet 1750-1900, se Eriksen 2010). Ortiz og Cummins er åpne for at det etter 2002 har vært en svak tendens til at denne retningen er i ferd med snu, men deres forskning viser likevel at det så seint som i 2007 var slik at de rikeste 1 % i verden (60 millioner mennesker) hadde til sammen like stor inntekt som de 56 % fattigste, dvs. 3 500 millioner mennesker. Med forfatterens egne - og høyst forsiktige (dvs. FN-diplomatiske) - ord: "This suggests that, ultimately, addressing inequality depends on a society's willingness to reduce social disparities by financing equitable policies through taxes and investments (Ortiz og Cummins 2011: 23).

Som forskere med tilknytning til UNICEF, er det naturlig for Ortiz og Cummins å se litt nærmere på hvordan global inntektsulikhet slår ut for barn og ungdom, dvs. de tre milliardene som er under 24 år. Også her er deres resultater slående: det viser seg at nærmere 50 % av dem lever i familier som bare sikrer seg 20 % av de globale inntektene. Når det gjelder ulikheter innad i land, skal vi nedenfor komme nærmere inn på disse. I denne forbindelse skal det bare nevnes at forfatterne finner at inntektsfordelingene mellom de fem gruppene (kvintilene) er omtrent like skeiv i lavinntektsland som i høyinntektsland, der de øverste 20 % i begge tilfellene legger beslag på ca. 45-50 % av inntektene. Derimot ser det ut til å være annerledes i mange mellominntektsland, der de aller fleste latinamerikanske stater befinner seg, ut. Her er det en gjennomgående mer urettferdig fordeling, illustrert ved at den øverste femdelen har så mye som 55 % av inntektene i 2007.

Selv om UNICEF-rapporten mest er viet inntektsulikhet, og dermed bare fanger opp én dimensjon ved fattigdom, viser den også til en større undersøkelse av husholdningens *nettoformue*. Med dette menes både kontanter, aksjer og fast eiendom, med fratrukket for gjeld. De bygger her videre på et pionerarbeid på feltet som er utført gjennom et mangeårig og bredt anlagt prosjekt ved UN- WIDER (World Institute for Development Economic Research) i Helsingfors, *The world distribution of household wealth*. Kort fortalt viser denne studien, som vi snart skal presentere nærmere, at de øverste 10 % av voksne innbyggere kontrollerer ikke mindre enn 85 % av global formue. Ulikheten i formue er derfor klart større enn ulikhet i inntekt, som vi har sett ovenfor er det slik at 20 % av de rikeste legger beslag på 70-83 % av all inntekt, avhengig av målemetode. Ortiz og Cummins dokumenterer også den sterke konsentrasjonen av rikdom ved å se på fordelingen innad i en del utvalgte land. De velger her som mål den tidlige omtalte ginikvotienten, som varierer mellom 0 og 1. Her er det et spenn i utvalget av land fra 55 (Japan) til 80 (USA) når det gjelder formue, mens variasjonen når det gjelder inntekten ligger mellom 31 (Australia) og 52 (Nigeria). Ortiz og Cummins presenterer også en oversikt over inntektsulikhet og utviklingstrekk i perioden 1990-2008 for de enkelte regioner under ett, dvs. at de store forskjellene innbyrdes mellom land i Asia eller Latin-Amerika ikke blir tatt med i beregningen. Som vi seinere skal vende tilbake til, er det Latin-Amerika som har størst ulikhet. Det har vært klare forbedringer i Afrika sør for Sahara, men dette forhindrer ikke at det er her vi finner noen av de landene som har aller høyest inntektsulikhet, slik som Namibia og Sør-Afrika. For Asia sett under ett viser UNICEF-studien at det har vært en markert økning i ulikheten i de seinere åra, ikke minst i Kina og India. Det har derimot vært forbedringer i andre deler av Asia, som f.eks. Thailand, og Malaysia. Midtøsten/Nord-Afrika har omtrent den samme ulikhet som Asia, og heller ikke her er det tegn til utjamning. De nyeste tallene viser at tidligere Øst-Europa

og Sentral-Asia er kjennetegnet av relativ lav ulikhet, men at det samtidig har vært en betydelig forverring som følge av de økonomiske og sosiale omstillingene ved overgangen til kapitalisme rundt 1990.

Et forskningsflaggskip fra UNRISD

Vi har ovenfor brukt en god del plass på den nyeste UNICEF-studien om ulikhet. Vi finner imidlertid mange av de samme vurderingene av ulikhet i en omfattende studie fra UNRISD, dvs. FNs forskningsinstitutt for sosial utvikling. Et langvarig forskningsprogram med en rekke delstudier og sektor- og landstudier, er sammenfattet i det som er betegnet som UNRISDs "flagship report": *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (UNRISD 2010). Som tittelen antyder, er det et sentralt poeng at fattigdom og ulikhet ikke kan forstås som tilfældigheter eller abstrakte størrelser. Det er ifølge UNRISD heller tale om fenomener som må forklares ut fra strukturelle og politiske (makt)forhold. For å forstå hvordan ulikhet kan reduseres, er det med andre ord først nødvendig å forstå hvordan ulikhet produseres og reproduseres. Rapporten har dermed som et eksplisitt mål å løfte fram ulikhet, ettersom forfatterne mener at dette er et tema som altfor lenge har hatt en marginal plass i utviklingsdebatten. Etter deres oppfatning er det også påfallende hvor lite diskusjonen om omfordeling og ulikhet avspeiles i FNs meget omtalte tusenårsmål. Like viktig er det at rapporten diskuterer både årsakssammenhenger og nødvendige reformer. Ettersom det ofte blir argumentert for sterkere statlige intervensjoner og mindre tillit til at markedsinstitusjoner aleine vil løse problemene, legges det til grunn et annet syn enn det som på 1980- og 1990-tallet er kjent som "Washington consensus" eller markedsliberalisme (se nedenfor).

Forfatterne av UNRISD-studien skiller seg klart ut fra den tilnærming til spørsmålet om ulikhet som kjennetegner Verdensbankens rapport fra 2006 (*World development report 2006. Equity and development*), der mest oppmerksomhet er viet likhet i form av like muligheter (i alle fall på papiret). Dermed blir reell ulikhet framstilt som et mindre problem, i alle fall dersom prosessen som fører til et slikt resultat har vært "fair". UNRISD-rapporten tar eksplisitt et oppgjør med tilnærminger som er mer opptatt av muligheter ("opportunities") enn av faktiske resultater ("outcomes"), som etter deres oppfatning bidrar til å legitimere en fortsatt konsentrasjon av makt og rikdom på få hender.

Et sentralt funn i *Combating poverty and inequality* er at det ikke bare er et statistisk samsvar mellom ulikhet og fattigdom, men at det også er klare årsakssammenhenger. Dette bryter med en utbredt oppfatning blant mange fagøkonomer i vår del av verden om at ulikhet i tidlige utviklingsfaser er bra for den økonomiske veksten. Dette begrunnes med at økt sparing og investeringer følger av konsentrasjon av inntekter og ressurser hos den rikeste del av befolkningen. (Fattigfolk ville derimot ha brukt opp økte inntekter til å kjøpe mat, klær, og nødvendige forbruks-goder). Mot en slik bakgrunn blei det forventet at utviklingen tok form som en omvendt U-kurve. Denne er også kjent som Kuznetskurven, etter den amerikanske økonomen Simon Kuznets, som mente at ulikhet i startfasen ville gi vekst som deretter følges av redusert ulikheten. På basis av en rekke refererte undersøkelser, trekker forfatterne av UNRISD-rapporten i tvil at dette er en slags naturlov. Som begrunnelse viser de for eksempel til at i førstegenerasjons industriland i Asia (som Sør-Korea og Taiwan) først var gjennom en egalitær periode med radikale jordreformer,

arbeidsintensiv industrialisering, statlige intervensjoner for omfordeling og satsing på utdanning og helse. En slik modell blir sett på som mye vanskeligere å få til under den formen for nyliberalistisk kurs som har vært dominerende i de siste tiåra, og som gjennom krav og regelverk fra Verdens handelsorganisasjon (WTO), Verdensbanken og IMF har bidratt til en slags utviklingspolitisk tvangstrøye med sterkt innskrenket spillerom for utviklingslandas egne strategier. Det legges også vekt på at mangel på offentlige goder, ikke minst når det gjelder helse og utdanning, reduserer befolkningens ”menneskelige kapital” og svekker deres kapasitet til produktivt arbeid.

Det framholdes videre at en skeiv inntektsfordeling betyr at fattigfolk har mindre kjøpekraft, slik at det blir lavere etterspørsel etter lokalt produserte industrivarer. En følge av dette blir igjen at mulighetene for en overgang til en mer høyproduktiv industrisektor blir redusert. I tillegg kommer at økt likhet gir store befolkningsgrupper muligheter til politisk aktivitet og breiere deltaking i samfunnslivet. Dette er noe som samtidig reduserer mulighetene for landets elite til å videreføre sosial ulikhet uten å bli konfrontert med press nedenfra. Det er ifølge UNRISD derfor galt at det ”ikke gjør noe” om det er voksende ulikhet, dersom det bare er slik at de fattigste ikke blir mindre fattige. I tillegg til de økonomiske og politiske begrunnelsene, understreker UNRISD-rapporten også at mindre ulikhet har en verdi i seg selv, ikke minst etisk. Mindre ulikhet oppfattes også som en forutsetning for at et land kan oppfylle sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Med dette menes ikke bare politiske og sivile rettigheter, men også økonomiske og sosiale rettigheter som retten til mat, retten til utdanning og retten til et verdig liv.

En god grunn til å tillegge *Combating poverty and inequality* stor vekt er at rapporten bidrar med både økonomifaglige resonneringer og en menneskerettslig og verdimeslig forankring. Men det er også viktig å framheve de mange empiriske funn og sammenfatningen av en serie grundige landstudier, der det blir dokumentert at den gjennomgående tendensen i perioden 1980-2000 gikk i retning av økende ulikhet både globalt og innad i land i Nord så vel som i Sør. Perioden 2000-2006 viser på den annen side en mer sammensatt utvikling, med tilløp til redusert ulikhet i deler av Latin-Amerika, Midtøsten/Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara, og med fortsatt økning i ulikhet i de fleste vestlige land og – særlig viktig – i både Kina og India. Da rapporten blei offentliggjort i 2009 var det derfor for seint til å innlemme data og perspektiver fra de siste åras finanskriser, men det antydes ut fra foreløpige materiale at den positive tendensen i mange land er i ferd med å bli snudd. Dette er et tema vi skal vende tilbake til i del III.

Landstudier, empiriske funn og referanser til annen forskning ligger til grunn for en sammenfattende framstilling av globale utviklingstrekk fra 1960 til 2006, der en oversikt over inntektsforskjellene mellom regioner tidligere er gjengitt som fig. 16. Som vi så av denne, er det en hovedtendens at det absolutte gapet mellom de forskjellige verdensdeler ikke bare er opprettholdt, men også utvidet i en periode hvor verdensøkonomien som helhet har hatt en enorm vekst. UNRISD-rapporten understreker mot en slik bakgrunn at selv med en prosentvis mye raskere vekst i Øst-Asia enn det som har vært tilfellet i Nord, er gjennomsnittsinntekten per innbyggere i vestlige industriland fortsatt 15 ganger høyere. I forholdet mellom land i eurosone og Afrika sør for Sahara har kløfta fra 1960 til i dag økt fra 15: 1 til hele 38: 1. Etter rapportens oppfatning er det heller ikke lett å tenke seg at det skjer markante endringer i denne kløfta mellom Nord og Sør uten grunnleggende

endringer i internasjonale maktforhold og i det globale produksjonssystemets hovedstrukturer.

For å forklare historiske endringer i de ulike periodene etter 1945, setter UNRISD-studien økende ulikheter og de "tapte tiår" på 1980- og 1990-tallet i klar sammenheng med den økonomiske politikk som springer ut av krav (eller «kondisjonalitet») fra Verdensbanken, IMF, det amerikanske finansdepartementet og en lang rekke bilaterale bistandsgivere. I denne perioden var det India og Kina som klarte seg best, dvs. to land med en mer forsiktig åpning for globale markedskrefter, liten gjeld og mindre avhengighet av internasjonale finansinstitusjoner, store hjemmemarkeder og skepsis overfor finansliberalisering og økonomiske "sjokkterapi". (Ofte var det mer tale om sjokk enn om terapi). For å rette blikket utover spesifikke og indre forhold i de enkelte utviklingsland identifiserer UNRISD-rapporten også enkelte andre fellestrekk ved den globale kapitalismen som åpenbart medvirker til økt ulikhet. Et av dem er den klare tendensen til at en økende andel av gevinstene ved økt produksjon og økonomisk vekst har tilfalt eierinteressene (kapital) på bekostning av lønnsakerinteressene (arbeid). Dette er på mange måter et brudd med hovedtrekk ved kapitalismens "gullalder" i perioden 1945-1973, som var mer kjennetegnet av et historisk klassekompromiss. UNRISD viser her til flere undersøkelser fra ILO, som har anslått at lønnsarbeidernes andel av bruttonasjonalproduktet mellom 1980 og 2003 stort sett er redusert med ni-ti prosentpoeng både i Nord og Sør.

Et gjennomgående trekk i UNRISD-studien er altså at søkelyset rettes mot både lokale, nasjonale og globale drivkrefter når vedvarende ulikhet skal forklares. Det vil føre for langt å gå inn på alle disse forholdene, men blant "indre faktorer" fortjener landbruk og eiendomsforhold på landsbygda å bli trukket fram. Det er en klar konklusjon i UNRISD-studien at uten omfattende jordreform, særlig i Latin-Amerika, Asia og det sørlige Afrika, er det ganske enkelt umulig å tenke seg en omfordeling av ressurser og makt som vil få dyptgripende og varige følger. Det blir samtidig pekt på at dette er et tema som langt på vei er blitt skjøvet til side i den rådende utviklingsdebatten. Når jordreformer har blitt tatt opp av for eksempel Verdensbanken, har det mest vært et spørsmål om markedsbasert reform basert på prinsippet om "villig selger-villig kjøper" til markedspris. UNRISD-rapporten understreker derimot at nødvendige inngrep i eiendoms- og maktforholdene på landsbygda krever en effektiv og intervenserende stat, og at det er helt avgjørende at endringene følges opp med ressurser, infrastruktur, kreditt og offentlige innsatsmidler for at det skal bli fattigdomsreduksjon og mer likhet. For å gi et lite bilde av den prekære situasjonen, er noen nøkkeltall for utvalgte land gjengitt i fig. 22. Her går det for eksempel fram at den rikeste tidelen på landsbygda i Ecuador sitter på åtte ganger mer jord enn den fattigste tidelen, og at det i India er slik at den rikeste tidelen kontrollerer 13 ganger mer jord enn den fattigste tidelen.

Selv om hovedvekten i denne framstillinga har vært lagt på økonomisk og sosial ulikhet i et globalt perspektiv og et innenlandsk klasseperspektiv, gjør UNRISD-studien det klart at slike (*vertikale*) former for ulikhet selvsagt ikke er de eneste av betydning. Egne kapitler blir derfor også viet ulikheter som bunner i kjønnsforskjeller og forskjeller mellom regioner og etniske grupper (dvs. *horisontale* forskjeller). I mange tilfeller griper naturlig nok slike ulikheter over i hverandre, slik som når at for eksempel urfolkskvinner i regioner

langt fra de økonomiske og politiske maktsentra kommer dårligst ut. Etniske og regionale ulikheter har også betydning fordi de ofte gir opphav til motsetninger og konflikter, i mange tilfeller også til kriger. Ulikheter ut fra kjønnsperspektiver, regioner og identitet har igjen mange forbindelser til økonomiske maktforhold og globale drivkrefter. Eksempler på dette er når utenlandske investeringer søker seg til de områder hvor det er olje og andre mineraler, eller når statsmakten ut fra ønsket om å sikre seg utenlandsk valuta favoriserer regioner som egner seg til eksportproduksjon av råvarer. Naturlig nok har slike ulikheter også en sterk historisk dimensjon, forankret for eksempel i slavehandel og slaveri i land som Brasil, USA og Haiti, eller i kolonimaktens favorisering av enkelte etniske grupper. Ofte trer slike ulikheter tydeligst fram i samfunn som er overveiende agrarbasert, og hvor de få områdene med overgang til industri – for eksempel i utvalgte eksportsoner med utenlandske storselskaper som produserer i enklaver - gjerne favoriseres med infrastruktur og utdanning. Enkelte regioner er også best utstyrt fra naturens side, men det betyr ikke nødvendigvis at det er de lokale innbyggerne som her høster gevinstene. Et velkjent eksempel på dette er Nigeria, der utenlandske storselskaper i allianse med den sentrale (og ofte korrupte statsmakten) har sikret seg mesteparten av fortjenesten fra ogonifolkets områder i sørøst, der de som bor der fra før isteden betaler prisen i form av miljøødeleggelser og svekket livsgrunnlag.

En annen form for ulikhet, som har blitt løftet fram gjennom innsats både fra FN-organer, kvinnebevegelser og enkelte regjeringer, handler om ulikheter mellom menn og kvinner, og mellom gutter og jenter. Dette er for øvrig på dette feltet vi finner den eneste referansen til likhet i FNs tusenårsmaal, der lik adgang for gutter og jenter i utdanningssystemet er et eksplisitt mål, og hvor det har vært oppnådd en viss framgang (se del IV.) Det samme gjelder kvinnerepresentasjon i folkevalgte organer. Studien dokumenterer også redusert ulikhet når det gjelder andelen av kvinner som deltar i arbeidsmarkedet gjennom lønnet arbeid, selv om det som oftest er tale om betydelig lavere lønn, mer usikre ansettelsesvilkår og dårligere forhold. Det gjelder ikke minst på de laveste nivå i transnasjonale storselskapers produksjonskjede og i spesielle eksportsoner. Mye tyder også på at kvinner er mest sårbare i økonomiske nedgangstider, og at jenter er de første som tas ut av skolen og får dårligere ernæring når familien rammes av krise. Rapporten viser også i dette kapitlet til at det ikke er noen entydig sammenheng mellom økonomisk og redusert ulikhet langs kjønnsdimensjonen. Både Kina og India er eksempler på økonomier med raskt vekst, men hvor Kinas ettbarnspolitik og kjønnsselektert abort i India har ført til at det her er et betydelig jente- og kvinneunderskudd. I 1990 var dette utgangspunktet for en meget sitert artikkel av Amartya Sen som anslo at det i Asia dreide seg om «100 ”missing millions”. Nylig er dette underskuddet oppjustert til 160 millioner i en grundig studie av befolkningsutviklinga i Asia (Hvistendal 2012: 160). UNRISD-studien minner dessuten om at de fleste undersøkelser av inntektsulikhet baserer seg på samlet inntekt innenfor det enkelte hushold delt på antall medlemmer. På denne måten blir det lett å overse de til dels store forskjellene mellom menn og kvinner når det gjelder makt over tidsbruk og fordeling av ressurser innad i familiene.

Kort oppsummert etterlyses endringer langs mange dimensjoner, siden både fattigdom og ulikhet er sammensatt når det gjelder årsaker så vel som løsninger. Blant de viktigste punktene som framholdes fra UNRISD er a) endringer i statens makroøkonomisk politikk

for å redusere fattigdom og ulikhet, b) strukturendringer gjennom radikale jordreformer, høyere produktivitet i jordbruket og målrettet innsats for småbønder, c) planmessig overgang til industrialisering, d) endringer i globale rammevilkår som fastlåser mange utviklingsland som produsenter av råvarer med svingende priser, for eksempel gjennom globale mekanismer for støtte til omstilling og prisstabiliserende tiltak og e) en helt annen form for "global governance" for å motvirke nye kriser (se del III). Gjennom en slik analyse minner UNRISD om at de grunnleggende utviklingsspørsmål, herunder omfanget av fattigdom og ulikhet, ubønhørlig er knyttet til politiske valg og maktforhold.

Fattigdomsreduksjon og ulikhetsreduksjon

Også en ny UNDP-rapport fra slutten av 2011 (*Towards human resilience. Sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty*) argumenterer for å se reduksjon av ulikhet og reduksjon av fattigdom i sammenheng. På denne måten slutter UNDP seg – i alle fall implisitt – til kritikken av at fattigdomsreduksjon i internasjonal utviklingspolitikk lenge har vært feilaktig betraktet som et tema for seg. Den fyldige rapporten bringer ikke fram så mye ny kunnskap, men bekrefter at økende ulikhet både i Nord, i de fleste framvoksende økonomier og i utviklingsland mer allment er et globalt hovedtrekk i de siste tiåra. Gjennom studier av et utvalg land i hver av disse tre kategoriene, går det klart fram at langt de fleste bor i samfunn med økende ulikhet, selv om det også er noen tilfeller av stabilitet eller forbedring. Grundigst er dokumentasjonen av økende ulikhet i ledende industriland, bl.a. basert på en studie av hvilke sosiale grupper som har sikret seg størst andel av gevinstene i økonomiske vekstperioder. Med unntak av Frankrike har det funnet sted en omfordeling i alle land som er undersøkt, men istedenfor en utjamning har det vært slik at de øverste 20 % har sikret seg større inntektsøkning enn de resterende 80 %. Den økende økonomiske og sosiale ulikheten gjør at det ifølge UNDP i de fleste tilfeller også blir vanskeligere å redusere fattigdommen. En av grunnene til dette er at mer rikdom og makt konsentreres hos et mindretall med gode muligheter til å påvirke skattepolitikken og hindre omfordeling i mer sosial retning. Ikke i noen tilfeller finner rapporten at land med redusert ulikhet ikke samtidig har redusert omfanget av fattigdom.

Et sentralt poeng i denne UNDP-rapporten er at stadig større ulikheter har framskyndet kriser (for eksempel i Mexico i 1994, Asia i 1997, i Russland i 1998, i Brasil/Argentina i 2001/02 og i USA i 2007), samtidig som den samme ulikheten forsterket krisene når de først har brutt ut. Dette blir sett i sammenheng med at en stadig større del av gevinstene ved produksjon av varer og tjenester havner hos de rikeste 20 %, noe som sammen med fall i flertallets forbruk og økt tilgjengelighet av risikofylt finanskapital gir mer ustabilitet. Interessant nok vises det også til en oversikt over lange linjer i USAs økonomiske historie, som forteller at ulikheten var størst rett før de store sammenbruddene i 1929 og 2007.

Towards human resilience ønsker også å bidra til debatten om hva som er de viktigste årsakene til økt ulikhet i de siste tiåra. Det vises til at klassiske faktorer som skeive eiendomsforhold på landbygda, utvikling til fordel for byfolk ("urban bias") og ulik adgang til utdanningsgoder er blant de viktigste strukturelle forholdene. Ettersom det etter rapportens oppfatning ikke har skjedd noen ytterligere forverring etter 1980 på disse områdene, blir utfordring derfor å lete etter "nye årsaker". Her blir det argumentert for at disse mest er å finne i makroøkonomiske omlegginger i markedsliberalistisk retning, som

ikke minst er stabiliserings- og strukturtilpasningstiltak i regi av Verdensbanken og IMF. Dette forklares bl.a. med at nedskjæringer på offentlige budsjetter og ensidig vekt på inflasjonsmål ikke er "fordelingsnøytrale" i samfunn som mangler sosialt sikkerhetsnett og stabil sysselsetting. I tillegg til at finansliberalisering og utvidet spillerom for markedskrefter kan framtvinge finanskriser, framholdes det også at høyere rentenivå er til fordel for dem som har penger å låne ut. Dette rammer også staten som er en betydelig låntaker, og som må bruke mer penger på å betjene sine lån enn til sosiale velferdstjenester. For å dekke gjeldsutgifter trenger staten mer penger i form av skatt, men i all hovedsak har dette blitt krevd inn gjennom omsetningsavgifter («moms») for alle forbrukere isteden personskatt på høye inntekter og økt bedriftsbeskatning. Som alternativ til en slik kurs slår UNDP -rapporten et slag for en ny strategi, der noen av hovedelementene er bevisst satsing på sysselsetting som middel til å bekjempe både ulikhet og fattigdom. Det blir i også slått et slag for omfordeling av jord, eiendom og andre ressurser, i tillegg til en makroøkonomisk plan med direkte intervensjoner for å styrke de fattiges levekår og muligheter til å kjempe seg ut av fattigdom.

Fortell meg hvor du bor...

Det blei innledningsvis i dette kapitlet gitt en kort presentasjon av Branko Milanovic og de tre forskjellige målene for global ulikhet. Disse er tidligere illustrert i fig. 17. Hans omfattende forskning (se bl.a. Milanovic 2005, 2010, 2011a, 2011b, 2011c) kan kort oppsummeres ved hjelp av fig. 23. Her mener han at man på grunn av de tidligere omtalte svakhetene gjør lurt i å se bort fra mål nr. 1 og mål nr. 2, som begge legger til grunn at alle innbyggere i et land har den samme gjennomsnittsinntekt. Det første viser en stigende ulikhet fra 1950 til de aller siste åra, men bygger altså på et gjennomsnittsmål som heller ikke tar hensyn til befolkningens størrelse. I mål nr. 2 blir gjennomsnittsinntekten vektet etter innbyggertall, med det resultat at de store utslagene for Kina og India som ventet viser mindre i ulikheten. Men som nevnt flere ganger, forutsetter dette at folk har inntekt rundt gjennomsnittet for at det skal være et interessant mål. Dessuten er det en skeivhet at gjennomsnittsinntekt bygger på at man deler et lands bruttonasjonalinntekt på innbyggertallet. En stor del av bruttonasjonalinntekten går imidlertid ikke til privat konsum, men spares, investeres eller brukes i offentlig sektor (inkludert militærutgifter).

Milanovic slår altså et slag for mål 3, som bygger på et omfattende sett av husholdsundersøkelser over hele verden. På grunnlag rangeres individer helt uavhengig av hvor de bor, dvs. som om nasjongrenser ikke eksisterte. For de aller siste åra foreligger det bare skjønnsmessige anslag ("guesstimates"), men forfatteren mener likevel at de er tilstrekkelige til å konkludere at den *relative* ulikheten er i ferd med å bli litt mindre. Også Milanovic finner de viktigste forklaringene i framgangen i folkerike land som Kina og India, økonomisk nedgang fra 1990-tallet i det tidligere Sovjetunionen og de siste års dype kriser i vestlig kapitalisme. Redusert ulikhet er ikke bare et spørsmål om forbedringer i Sør, men også et spørsmål om kriser i Nord.

Selv med de aller nyeste tendensene er det likevel slik at ulikhetene med mål 3 er like store som i 1980. En ulikhet på 0,7 som ginikvotient, betyr at det er større ulikhet globalt enn i noe enkeltland; selv ikke Brasil og Sør-Afrika kan vise til et tilsvarende gap mellom

fattig og rik. Dette kommer tydelig fram av fig. 24, som også er hentet fra Milanovic. Vi ser her at de rikeste 1 % har 13,8 % av alle inntekter, mens de 20 % fattigste må nøye seg med 1,27 %. Det bør for ordens skyld legges til at Milanovic som økonom i Verdensbanken bruker en omregning etter kjøpekraft (PPP). Dersom en tar innover seg den kritikken som går ut på at et slikt mål blåser opp inntektene til de fleste utviklingsland – ikke minst Kina – følger det av dette at også han undervurderer ulikhetene. Det bør dessuten minnes om tallene bare gjelder inntekt, slik at formue holdes utenfor. Selv om Milanovic regnes som en av de aller fremste forskere som studerer økonomisk ulikhet, og trolig den mest siterte, er heller ikke hans mål hevet over kritikk. Men de har klare fortrinn framfor flere konkurrerende bidrag. Ett av dem er at det fortelles klart hvordan man har kommet fram til resultatene, og hvordan metodene skiller seg ut fra dem som mange andre sverger til.

I sine nyeste arbeider går Milanovic et skritt videre, og følger opp tanken om at det bare finnes ett samfunn – «verdenssamfunnet». Dette gjør det for eksempel mulig å sammenlikne de fattigste (eller rikeste) i USA med de fattigste (eller rikeste) i India, noe som umiddelbart framstår som en fornuftig måte å studere global ulikhet på. På fig. 25 er verdens inntekter (venstre akse) delt inn i prosentdelar fra den fattigste 1 % til den rikeste 1 %. Når Milanovic på denne figuren plasserer inn befolkningen i USA, Brasil, Russland og India, kommer mange interessante funn til syne. Et av de mest slående er her at de fattigste 1 % i USA har mer å rutte med enn 62 % av verdens befolkning, dvs. at selv de aller fattigste innbyggere i USA praktisk talt hører med til de øverste 40 % best stilte i verden. Vi ser også at det nesten ikke er noen berøringspunkter mellom folk i USA og India. Bare 3 % av de rikeste inderne er på nivå med de fattigste i USA. De rikeste 1 % i India ville knapt nå opp i gruppa av de 25 % rikeste fra USA. Vi ser også på figuren at Brasil spenner over hele spekteret fra de aller fattigste til de aller rikeste i verden, noe som avspeiler de ekstreme ulikhetene i landet. Med en slik spredning ser Brasil nærmest ut til å være en verden i miniatyr (se kap.8).

For mange er det ulikheter i inntekt og formue innad i enkeltland som er lettest å se, fordi dette for de fleste utgjør det naturlige sammenlikningsgrunnlaget. Som det er vist til flere ganger, har disse forskjellene blitt større i nesten alle deler av verden i de siste 20-30 åra. Men betyr det at det er ulikheten innad i land som aller mest forklarer den globale ulikheten? Nei, sier Milanovic, det er hvor du er født – i Nord eller i Sør (eller i hvilket land i de to delene av verden) - som fortsatt har mest å si (Milanovic 2011c). Mange vil tenke at økende klassekløfter innad i land i alle fall vil redusere betydningen av geografisk plassering, men det mener Milanovic at heller ikke er tilfelle. Dersom man sammenlikner 1970 og 2000, er det i det siste året at det er hvor du bor som teller aller mest. Det er dette Milanovic omtaler som en annerledes verden enn den som Karl Marx analyserte for 150 år sida, der det var forskjeller (og motsetninger) mellom klasser innad i land som i all hovedsak forklarte ulikhetene. Det betyr selvsagt ikke at indre ulikhet langs en klassesdimensjon i dagens samfunn ikke fortjener oppmerksomhet, selv om de globale ulikhetene er enda større.

Et av de mest illustrerende eksemplene på ulikhet som Milanovic trekker fram, bygger på lønnsforskjeller i ulike yrker etter at skatt er trukket. Enda mer interessant er det at han vurderer hvor mye mat som lokalt (bygd på en kurv av 38 matslag) kan kjøpes for ei

slik lønn. Oppstillingen er gjengitt i fig. 26, det bl.a. går fram at en bygningsarbeider i New York har 12-14 ganger mer å rutte med i matveien enn en tilsvarende arbeider i Beijing eller New Delhi.

For dem som er opptatt av historiske linjer enda lenger tilbake enn til midten av 1990-tallet, har den britiske økonomihistorikeren Robert Allen gjort et forsøk på å rekonstruere bruttonasjonalinntekt per innbygger i forskjellige land og regioner mellom 1820 og 2008 (Allen 2011). Fig. 27 fortjener å studeres i sin helhet, og her er det bare plass til et par poenger. Starter vi med 1820, ser vi at BNI per innbygger allerede var mer enn tre ganger høyere i Storbritannia enn i India, men at forskjellen ikke var like dramatisk om vi isteden sammenlikner India med andre vesteuropeiske land. På denne tida var inntekten i Kina eller Argentina omtrent på samme nivå som de deler av verden som seinere blei til Sovjetunionen og Øst-Europa. I 1940, dvs. mot slutten av koloniperioden, var inntekten per innbygger i Storbritannia blitt ti ganger høyere enn i India. Den relative forskjellen er omtrent den samme i dag, til tross for at den prosentvise veksten har vært dobbel så høy i India i det siste tiåret. Men selv om den *relative* forskjellen har ligget på samme nivå siden 1940, ser vi av denne figuren at den *absolutte* forskjellen i samme periode har økt fra ca. 6000 US dollar til over 20 000 US dollar. Det er enda ei påminning om at relativ og absolutt ulikhet på langt nær er det samme, og at det bare er i relativ forstand at ulikheter mellom grove kategorier som Nord og Sør ikke øker. Om vi velger et stagnerende Storbritannia og et dynamisk Kina som enheter for sammenlikning i den siste tjueårsperioden, viser Allens tall at den relative forskjellen nesten er halvert, mens den absolutte forskjellen likevel har økt.

Hva måler målene?

At høy ulikhet både er etisk uforsvarlig og gjør at den økonomiske veksten ikke gir en tilsvarende fattigdomsreduksjon, er ikke noe spesielt overraskende eller kontroversielt standpunkt. Dette er også det synspunkt som legges til grunn i en forskningsoversikt over fattigdom, vekst og ulikhet fra to sentrale verdensbankøkonomer; *Global poverty and inequality: A review of the evidence* (Ferreira og Ravallion 2008). Diskusjonen av de empiriske funn følger her i hovedsak de forskjellige formene for ulikhet som vi har sett at Branko Milanovic har lagt til grunn i sine studier. Det vil si at det skjelles mellom ulikhet innad i land (*nasjonal* ulikhet), mellom land (*internasjonal* ulikhet) og i verdenssamfunnet som en samlet enhet (*global* ulikhet). Gjennomgangen av et bredt forskningsmateriale både innenfra og utenfra Verdensbanken viser at det ved inngangen til 2000-tallet var flere land hvor ulikheten økte enn hvor den blei redusert. Når det gjelder den internasjonale ulikheten (dvs. mellom land) bekrefter forfatterne at den økte klart mellom 1950 og 2000 hvis hvert land teller likt med sin gjennomsnittsinntekt, mens tendensen var synkende om Kina og India vektet etter innbyggertall. Hvis Kina og India holdes helt utenfor var det en viss forbedring fram til 1980, mens kløfta deretter har blitt markert større. Fordi ulikheten innad i land gjennomgående blei større, førte dette til at den *globale* ulikheten fram til 2000 ikke blei mindre. Det ser imidlertid ut til å være tilfellet i vårt eget århundre. Dette er imidlertid beregninger fra Verdensbanken hvor det er inntekt (og ikke formue) som legges til grunn, og hvor tallene er justert etter bankens kontroversielle omregningsmetoder (PPP). Enda viktigere er det å minne om at det her menes *relativ* ulikhet, mens det også i denne studien

fra Verdensbanken går fram at det er en ubrutt tendens i retning av *absolutte* forskjeller om verden ses under ett (Ferreira og Ravillion 2008: 33).

I kapittel 1 blei det vist til den britiske økonomen Alan Freemans kritikk av Verdensbankens data for fattigdom, og bankens tallmateriale blir etter hans oppfatning ikke bedre når de brukes til å måle global ulikhet. Det er ikke her plass til å gå grundig inn på Freemans analyser, som er oppsummert i form av to figurer. I fig. 28 aksepterer Freeman for regnestykkets skyld Verdensbankens omregning etter kjøpekraft (PPP), og deler den tredje verden inn i to: med og uten Kina. Med et slikt utgangspunkt blir det så undersøkt hvor stor prosentandel gjennomsnittsinntekten i den tredje verden utgjør av den tilsvarende gjennomsnittsinntekten i det som kalles «advanced countries» mellom 1960 og 2008. Mens denne andelen var på 14 % i 1960 når Kina regnes med, har det seinere vært svingninger etterfulgt av en beskjeden oppgang. Men fortsatt er det tale om en så lav prosent som rundt 15 %. Hvis Kina holdes utenfor sammenlikningen, ser vi et brått fall mellom 1980 og 1990 («det tapte tiåret» eller «strukturtilpasningens høydepunkt»). Etter langvarig nedgang kan en liten endring spores i det aller siste, men det er langt igjen før andelen er tilbake på 1960-nivå. Og her er det altså relativ ulikhet det er tale om.

I fig. 29 er det den vanlige penge- eller valutakursen som legges til grunn, noe som ifølge den norske økonomen Ingvild Almås gir et mer dekkende bilde av forholdene i Sør (se kap. 1). Vi ser av grafene at det fortsatt er helt avgjørende for graden av ulikhet om Kina er med eller ikke. Ikke minst som følge av den ovennevnte nedgangen på 1980-tallet, ligger gjennomsnittsinntekten i Sør bare på drøyt 6 % av nivået i Nord om Kina holdes utenfor. Ettersom andelen lå på 10 % midt på 1960-tallet, vil det si at ulikheten i verden har blitt betydelig forverret. Når dette ikke er så godt kjent som de optimistiske (og ideologiske) utsagnene fra Verdensbanken, er det naturlig å forklare dette med forskjellene i gjennomslagskraft mellom et fagtidsskrift i utviklingsstudier og publikasjoner fra Verdensbanken eller FN, der det er de siste som journalister og politikere i vår del av verden gjerne velger å se på som prestisjefylte og sannferdige.

Kjøpekraft, lønn og ulikhet

Som det har vært vist en rekke ganger, er omregninger etter den mest brukte form for kjøpekraftsjusteringer beheftet med en lang rekke svakheter. I motsetning til abstrakte tallstørrelser, matematiske modeller og usikkert datagrunnlag, har Framtiden i våre hender gått mer konkret til verks i forskningsnotatet *Mye jobb – små marginer* (Steindal 2010). Utgangspunktet er her at den norske importen av klær øker raskt, at de fleste kjedene (som Hennes & Mauritz, KappAhl, Lindex, Varner-gruppa osv.) kjøper inn fra Kina og andre asiatiske land og at prisene for norske forbrukere blir stadig lavere. Et argument som ofte blir brukt når kleskjedene kritiseres for å profitere på ekstremt lave lønninger, er at de forholder seg til de nasjonalt lovregulerte minstelønnene og at prisene på matvarer og andre nødvendighetsvarer til gjengjeld er desto lavere. Det vises gjerne til en kjøpekraftsjustering som angivelig skal vise at lave lønninger likevel er i stand til å dekke nødvendige utgifter.

Det er slike forhold som Framtiden i våre henders forskningsmedarbeidere har til hensikt å finne mer ut av, slik at de – bokstavelig talt – kan gå kleskjedene etter i sømmene. Ved hjelp av lokale samarbeidspartnere i bl.a. Tyrkia, Kambodsja, India,

Bangladesh og Kina, har de intervjuet arbeidstakere, fagforeninger og ngo-ere på stedet om lønns- og prisforhold. Her har de særlig sett på et utvalg produkter som er blant dem som vanlige tekstilarbeidere er avhengige av, samtidig som det er undersøkt hva det offisielle regelverket sier om minstelønn og andre lovregulerte forhold. For Kina er det foretatt regionale undersøkelser, både i Dongguan og Shezhen. Datainnsamlingen blei gjennomført i 2009, dvs. før flere økninger i minstelønnene blei gjennomført i flere av disse landa, men det hevdes at endringene bare har gitt en marginal forbedring.

Resultatene trekker opp et entydig mønster. Som vi ser av fig. 30, er ei timelønn i tre av de fire landa ikke en gang tilstrekkelig til å kjøpe et såpestykke, mens en tilsvarende norsk arbeider kan kjøpe omkring 50 såpestykker. Sammenlikningsgrunnlaget er her tariffestet begynnerlønn i norsk tekstilproduksjon. I India og Bangladesh er det nødvendig å utføre tre timers arbeid for å ha råd til å kjøpe et kg ris, som er den viktigste basisvaren. I Kambodsja rekker det med "bare" to timers arbeid, mens en norsk arbeider kan kjøpe 14 kg ris for sin timelønn. For å ha råd til å kjøpe ett kilo kjøtt må arbeidere i Kambodsja, India og Bangladesh jobbe henholdsvis 11, 20 og 15 timer. Deres norske kollega kan derimot kjøpe tre kg svinekjøtt for en times arbeid. Funnene fra denne studien er detaljert oppsummert i fig. 30. Det er altså en myte at alt er så mye billigere i utviklingsland sett i forhold til lønnsnivået, og særlig viser FIVH-undersøkelsen at matvarene er mye dyrere enn i Norge når lønnsnivået legges til grunn. Et annet forhold som trekkes fram er at det ved nedgangstider i vår del av verden er mulig å prioritere annerledes ved innstramminger, for eksempel ved at matinnkjøpet beskyttes mens det blir mindre til fritid og fornøyelser. Det har også sammenheng med at utgiftene til mat og drikke ligger i underkant av 10 % av et norsk husholdningsbudsjett, mens fattige familier i de land som omfattes av undersøkelsen gjerne bruker godt over halvparten av inntekten på mat, og derfor ikke har et slikt handlingsrom. Da blir resultatet at det kjøpes mindre eller dårligere mat, med de alvorlige konsekvenser for ernæring, helse og utvikling som vi skal vende tilbake til i det siste kapitlet.

Den samme undersøkelsen viser også at arbeidsdagene er både mange og lange, og at de varierer mellom 48 og 72, 5 timer. Selv om det foreligger nasjonale reguleringer, er mange arbeidere tvunget til å arbeide langt mer i håp om å sikre familien et bedre utkomme, eller fordi overtidsnekt kan bli oppfattet av bedriftseiere som oppsigelsesgrunn. Mange norske selskaper tviholder ifølge FIVH på sin minstelønnspolicy, til tross for at det er åpenbart at slike lønninger ligger langt under det som er ei lønn å leve av ("living wage"), slik den er definert for de landene det gjelder av Asia Floor Wage (AFW). Før reguleringene i 2010 lå minstelønna i Bangladesh på bare 1/6 av det som anslås som nødvendig lønn til å leve av. For de tre andre landa er det kanskje tale om rundt halvparten. (Det vises riktignok til et anslag fra det britiske Ethical Trading Initiative (ETI) på rundt 20-30 %). Ifølge FIVH er derfor konklusjonen at "Arbeiderne er med andre ord fratatt muligheten til å kunne leve et verdig liv med en enkel, men anstendig levestandard." (FIVH 2010: 1). Det er også verdt å merke seg at de direkte lønnskostnadene er anslått til bare 0,5-3 % av samlede kostnader i produksjonen av klær, slik at en lønnsøkning opp til et mer levelig forhold ville gi beskjedne utslag for norske forbrukere.

Ulikheter innad i land

Ulikheter innad i land blei for alvor lansert av UNDP som et sentralt tema i *Human Development Report 2010*, som bygde sine analyser på data fra 139 land. Det metodiske grunnlaget for å konstruere en egen indeks som fanger opp ulikhet blei for første gang utprøvd i den nasjonale *Human Development Report* for Mexico i 2002, og dette arbeidet blei seinere fulgt opp for det latinamerikanske kontinentet som helhet. Tankegangen bygger på en forestilling om at hvert enkelt menneske – og ikke bare det enkelte land – har sin egen indeks for menneskelig utvikling (HDI). Dersom alle innbyggere i et land skårer likt – slik den konvensjonelle HDI-rangeringa av land har som en slags forutsetning – blir det naturlig nok ingen forskjell på HDI og en indeks som tar høyde for ulikhet (*Inequality-adjusted human index* -IHDI). Ved å se på forskjellene mellom et lands innbyggere når det gjelder levealder, forventet antall år under utdanning og inntekt, blir det mulig å sammenlikne med HDI og beregne hvor stort tapet i menneskelig utvikling er på grunn av ulikhet. Med andre ord blir det gjort et forsøk på å måle det potensialet for utvikling som ikke blir realisert som følge av ulikhet. I tillegg til at UNDP anslår hva et samlet tap utgjør, blir et slikt tap også dokumentert på hver av de tre dimensjonene som inngår i indeksen. Det viser seg for eksempel at det i Sør-Asia og i arabiske land er forskjellene i utdanningsmuligheter som særlig slår ut, mens det i Afrika like mye er forventet levealder som skiller ulike befolkningsgrupper. Latin-Amerika har en høyere grad av likhet innenfor helse- og utdanningssektoren, med utbredt grunnskoleutdanning, men her er det inntektsforskjellene som trer tydeligst fram. I vestlige industriland er det mindre forskjeller mht. til helse og utdanning, selv om de langt fra er ubetydelige i USA og enkelte andre land, slik at det også her er forskjeller i inntekt som gir størst negative utslag.

I *HDR* blir det anslått at det for verden som helhet er tale om et tap i menneskelig utvikling på 23 % på grunn av ulikhet innad i land. Ser vi på de enkelte regioner i Sør, går det fram at de prosentvise tapene varierer fra 21,5 i Asia og Stillehavsområdet til 34,5 i Afrika sør for Sahara. Det går fram at tapene er lavest i land som Sverige, Danmark, Finland, Norge, Island, Tsjekkia og Slovenia, mens de største tapene står et knippe av afrikanske land for. Aller nederst befinner Namibia seg, der nesten hele tapet på 43,5 % forklares med ekstrem inntektsulikhet. Ettersom det som kjent ikke er absolutt likhet noe sted, vil alle stater ha en lavere poengskår på en slik ulikhetsjustert indeks (IHDI) enn på den regulære indeksen for menneskelig utvikling (HDI). For 2010 blei det anslått at åtte av ti land hadde et tap på mer enn 10 %, mens fire av ti land hadde et tap på mer enn 20 %. Gapet mellom de to indeksene fører også til at mange stater får en helt annen rangering på ulikhetsindeksen enn på den mer kjente HDI. Blant vestlige industriland står USA i en særstilling, ettersom landet raser ned hele 19 plasser på den ulikhetsbaserte indeksen, mens Norge beholder sin lederposisjon. De store inntektsulikhetene er også den viktigste grunnen til et stort fall for latinamerikanske stater, ofte 20-30 plasser. Noen land rykker oppover, slik som Vietnam, Sri Lanka, Ukraina, Usbekistan og Filippinene.

7. ER DE RIKE ALLTID I BLANT OSS?

De fleste eksemplene på ulikhet som er gjengitt ovenfor, handler om ulikhet basert på forskjeller i *inntekt*. I dette kapitlet har tida kommet til å stille ulikhet i *formue* i sentrum. Som nevnt ovenfor er dette særlig viktig fordi det forteller noe om hvordan penger og makt, som igjen kan brukes til å påvirke og bestemme samfunnsutviklinga, er fordelt. Eller som det er sagt: Det er ikke noen grupper i samfunnet som er så rike og mektige som interesseorganisasjonene til de rike og mektige (Henry 2012: 3).

Inntekt eller formue?

Mens det er en god del kunnskap om de aller rikeste enkeltpersoners formue gjennom lister i finansmagasinet *Forbes* og mediedekning av celebriteter (Gates, Trump, Soros, Fredriksen, Røkke etc.), har det lenge vært mangel på oversikter som sammenfatter hele den globale pyramiden. Dette står i skarp kontrast til den interessen som er viet fattigdomsmål og fattigdommens dimensjoner, slik vi har vist ovenfor. Denne ubalansen avspeiler uten tvil den manglende oppmerksomhet som ulikhet lenge har fått i både den akademiske verden og i internasjonale organisasjoner, inkludert FN-familien. For å bøte på dette blei det et stykke inn på 2000-tallet iverksatt et ambisiøst og ressurskrevende prosjekt i regi av FNs institutt for forskning i utviklingsøkonomi (UN-WIDER) i Helsingfors. Hovedtyngden av tallmaterialet i dette pionerarbeidet stammer fra første halvdel av 2000-åra, og prosjektet blei avsluttet i 2008 med både en oppsummerende rapport og et fyldig samleverk: *Personal wealth from a global perspective* (Davies 2008). Utgangspunktet for denne studien var altså ønsket om å kaste lys over andre forhold enn inntekter, helse og utdanning. Valget falt derfor på formue målt i form av både fysiske og finansielle aktiva, dvs. både fast eiendom og likvide midler som aksjekapital eller oppsparte midler. Fra dette blir så all gjeld trukket fra. Studien er basert på et utvalg husholdsundersøkelser som er supplert med andre nasjonale data, og omfatter i alt ca. 60 % av verdens voksne innbyggere og ca 80 % av samlet formue.

Når den omfattende studien fra UNU-WIDER legger så stor vekt på å forklare hvorfor det er så viktig å se på formue, er det også fordi det påvirker forbruk, som er den faktoren andre undersøkelser mest har sett på. En av grunnene til dette er selvsagt at formue gir oppspart kapital som kan brukes til forbruk, samtidig som formue gjerne gir avkastning - for eksempel i form av renter og aksjeutbytte - som igjen gir grunnlag for økt forbruk. Minst like viktig er det at formue utgjør en buffer som gir langt mindre sårbarhet for uforutsette omstendigheter som sykdom eller arbeidsløshet. Ofte er det nettopp mangel på en slik buffer som driver mange ned i dypere fattigdom. Dette er ikke minst tilfelle i land med dårlig utbygde offentlige pensjons- og trygdeordninger, og hvor det mangler sosialt sikkerhetsnett, slik tilfellet er i de fleste utviklingsland. De som ikke eier noe, kan heller ikke pantsatte eiendom som sikkerhet for å ta opp lån når dette er nødvendig. Som et bidrag til debatten om målemetoder mener forfatterne av UNU-WIDER-studien at internasjonale sammenlikninger best kan foretas ved å bruke offisielle vekslingskurser isteden omregninger basert på lokal kjøpekraft. Grunnen til det er at formue er mye mer konsentrert om et rikt mindretall, og at deres forbruk og investeringer i overveiende grad finner sted på internasjonale markeder hvor lokale priser spiller liten rolle.

Kort oppsummert viser både WIDER-prosjektets landstudier og sammenfattende kapitler at formuen i verden er klart skeivere fordelt enn inntekten. Et sentralt funn er at de

2 % rikeste av verdens voksne befolkning legger beslag på over halvparten av all formue, mens de resterende 98 % må nøye seg med å dele på den andre halvparten.

Konsentrasjonen i toppsjiktet viser seg også ved at de rikeste 1 % aleine har 40 % av all formue, mens tallene for de rikeste 5 % og 10 % er henholdsvis 71 % og 85 % (Davies 2008: 402). Dette gir en ginikvotient for ulikhet på 0,89, som er høyere enn det som kan framvises i noe enkeltland. Det vises i denne forbindelse til at Branko Milanovic fant at de 10 % rikeste har 50 % av all inntekt, mens den samme andelen har 85 % av samlet formue. (Milanovic 2005).

Dersom vi går videre til regional fordeling av folketall for formue, viser fig. 31 at Nord-Amerika med sine 5 % av verdens innbyggere står for 34 % av samlet formue. Deretter følger Europa (30 %) og rike land i Asia/Stillehavsregionen (24 %). Det betyr at resten av verden, dvs. utviklingsland, samlet ikke står for mer enn 12 %. Hvis jordas befolkning ikke inndeles etter hvilket land de bor i, men etter hvor de plasserer seg på en samlet skala etter formue, er det ikke overraskende at den laveste tredelen domineres av India og Afrika. Hovedtyngden av Kinas befolkning plasserer seg i den midterste tredelen, mens Nord-Amerika/Europa er konsentrert om den øverste tredelen. Med sin ekstreme sosiale ulikhet, sprer latinamerikanere seg utover hele spekteret. Et enda tydeligere mønster avtegner seg hvis søkelyset rettes mot hvor de 1 % rikeste bor, der USA er representert med nærmere 40 %, og hvor India knapt er synlig.

Undersøkelsen er også opptatt av å undersøke formuens sammensetning, der USA skiller seg ut med at tilgjengelig *kapital* utgjør så mye som 42 %. Av land i Sør er det Kina som skiller seg ut, der økonomisk vekst, økende ulikhet og høy sparerate gjør at finansformuen er på 22 % av samlet formue. Til sammenlikning ligger andelen nede på 5 % i India og 3 % i Indonesia. Det blir også påvist av husholdningenes gjeld som andel av brutto nasjonalinntekten er høyest i land i Nord.

Kina og India

UNU-WIDER-studien gir en beskrivelse av situasjonen på et gitt tidspunkt tidlig på 2000-tallet, og har ikke sammenliknbare undersøkelser som gjør det mulig å ta for seg utviklinga over tid i global målestokk. Det er imidlertid egne kapitler om bl.a. India, Kina og Brasil, dvs. land som ut fra økonomisk vekst og folketall vil være avgjørende for verdens framtidige utvikling. Best grunnlag gir undersøkelsene for å si noe om endringene i ulikhet i Kina mellom 1995 og 2002, der det er godt dokumentert at det har vært en merkbar økning i formuesulikhet, selv innenfor en så kort periode. Målt som ginikvotient anslås endringen fra 0,40 til 0,55, dvs. en klar tendens vekk fra et utgangspunkt som var meget egalitært sett i verdensmålestokk (Li og Zhao 2008: 107). Som vi skal se nedenfor, er ulikhetene også i Kina langt større når det er formue – og ikke inntekt – som legges til grunn. En av grunnene er at det har skjedd en omfattende endring i eiendomsforholdene under de siste tiårs markedsliberalisering, der ikke minst privatisering av jord på landbygda og overgang fra offentlig til privat eie av hus og bedrifter i byene har gitt raske og dramatiske utslag. I den ovennevnte sjuårsperioden har det vært en årlig økning i gjennomsnittsformuen på nær 20 %, og innenfor samme tidsrom har markedsprisen på boliger i byene blitt firedoblet. Kanskje det mest slående tallet i denne Kina-studien er at

ulikheten mellom de 10 % rikeste og de 10 % fattigste var 15: 1 i 1995 når det gjaldt formue, mens den i 2002 blei målt til 59: 1 (Li og Zhao 2008: 107). Dette er igjen en understrekning av at målene for global ulikhet ikke treffer så godt om det er gjennomsnittstall for et land som Kina som danner utgangspunkt for beregningene.

Kina skiller seg på flere måter fra India, der det bl.a. er langt mer stabilitet i formuesfordelingen fra generasjon til generasjon. Det kan forklares med at det er mindre endringer i jordeiendomsforholdene og fast eiendom i India, mens det i Kina med økende inntektsulikhet, mange nyrike og raskere sprang i finansformue blir langt større utslag. Slik er India et langt mer typisk utviklingsland med størstedelen av formuen knyttet til jord, som gir mindre sårbarhet for brå svingninger (med mindre det skjer radikale jordreformer). Formuesfordelinga var ifølge giniindeksen da også langt skeivere i India enn i Kina (0,68 mot 0,55), og er ikke så dramatisk forskjellig fra mange latinamerikanske land. I sin India-studie som del av UNU-WIDER-undersøkelsen minner Sabramanan og Jayaraj (2008) om at finansformue (eller finansielle aktiva) spiller en beskjeden rolle i samlet formuessammensetning i India (bare 5 %). Dette står etter deres oppfatning i skarp kontrast til et medieskapt bilde av et India, der det gis inntrykk av at alle følger spent med på finansavisene og TV-kanalenes fiksering på børsnoteringsene. Her viser de bl.a. til den nasjonale folketellinga fra 2001, som slår fast at hver tredje inder ikke en gang har ”varige forbruks-goder” som sykkel, TV eller transistorradio.

Verden som en pyramide?

To av WIDER-prosjektets forgrunnsfigurer, økonomiprofessorene Andrew Shorrocks og James Davies (den sistnevnte var også WIDERs direktør i perioden 2001-2008), har seinere stått i spissen for å oppdatere og analysere dette datamaterialet. Det er gjort på oppdrag fra den sveitsiske storbanken Credit Suisse. Dette er ikke tilfeldig, siden Credit Suisse naturlig nok er opptatt av å skaffe seg et bilde av utviklingstrekk når det gjelder investeringer, forbruk av luksusprodukter og kapitalakkumulasjon på globalt nivå. At den sveitsiske banken har engasjert to av de økonomene i verden som har gjennomført mest uavhengig forskning på dette feltet, gjør deres *Global wealth report* (Credit Suisse 2011) og den tilhørende databasen til et dokument helt uten sidestykke. Fordi det her er brukt oppdaterte data under de siste år finanskrise med omtrent samme metoder som i den opprinnelige UN-WIDER-studien fra 2008, er det fra *Global wealth report 2011* vi nedenfor vi skal hente de fleste opplysningene.

Global wealth report 2011 har til formål å vise hvordan en samlet formue i verden på i overkant av 200 billioner dollar er fordelt på enkeltpersoner. Dersom perioden 2000 -2011 sees under ett, har den samlede formuen i verden økt med nær 25 % når det justeres for nedgang i dollarkursen og økning i folketall. Som vanlig i slike undersøkelser er det bare tatt med voksne personer, som i alt utgjør 4,5 milliarder mennesker. Graden av ulikhet når det gjelder fordeling av formue i verden treer i fig. 32 klart fram som en pyramide. Av denne går det fram at nærmere 40 % av verdens formue (kontanter, finansielle aktiva og fast eiendom fratrukket gjeld) er samlet på et lite mindretall som ikke utgjør mer enn 0,5 % av jordas befolkning. Her regnes dem som har en anslått nettoformue på over én million dollar, men deres samlede rikdom trekkes naturlig opp av dem som har et langt høyere beløp. Dersom vi også tar med dem som faller i kategorien mellom 100 000 og én million

dollar, taler vi om en gruppe som fortsatt ikke utgjør mer enn 8,2 % av verdens voksne befolkning. Selv om de altså er få, når de likevel over nær 80 % av samlet formue. En sammenlikning med tallene fra UNU-WIDER-studien fra 2005, etterlater heller ingen tvil om at gapet mellom de to øverste gruppene og resten har økt ytterligere. (I 2005 var det 10 % som la beslag på 80 % av formuen).

Det sentrale poenget at formuen i verden er mye mer konsentrert enn personinntektene. Mens den ovennevnte UNICEF-studien (Ortiz og Cummins 2012) viste at de fattigste 20 % delte på 1-2 % av inntektene, blir bildet langt mer dramatisk når vi ser på formue. Her er det isteden slik at omtrent halvparten av verdens befolkning må nøye seg med 3,3 % av samlet formue. Selv om det også er mange i Nord uten mye formue, er det for de fleste av dem tale om en fase i deres livsløp. Det gjelder ikke minst før de fyller 30 år, dvs. at de er under utdanning og har høy studiegjeld og boliglån på grunn av etablering. Det er også vanskeligst å være fattig i land som oftest mangler et sosialt sikkerhetsnett med offentlige tjenester som helse, utdanning, arbeidsløshetsstrygd og pensjon, slik tilfellet er i de fleste utviklingsland.

Kløfta mellom de øverste og nederste delene av formuespyramiden kan også illustreres med at de rikeste 0,5 % i verden har en samlet formue som er mer enn ti ganger større enn den som de nederste 68 % deler på. I denne kategorien under 10 000 dollar finner vi rundt 90 % av alle indere, og i flere afrikanske land er andelen nærmere 100 %. Rapporten fra Credit Suisse viser også hvordan formuen er konsentrert om enkelte regioner (fig. 33), der Nord-Amerika og Europa legger beslag på 62 % av all rikdom, mens Afrika, Latin-Amerika, India og Kina til sammen deler på ikke mer enn 16 %. Fig. 34 går nærmere inn på hvor verdens dollarmillionærer hører hjemme. Her ser vi at 34 % av dem bor i USA, mens Kina - med nesten fire ganger flere innbyggere - bare har 4 %. Også denne rapporten peker på betydelige forskjeller mellom Kina og India, der et slående trekk er at en langt større del av befolkningen i Kina befinner seg i kategorien 5000- 25 000 dollar. Dette skyldes ikke minst at så mange på landsbygda eier egen jord, mens det i India er et skarpt skille mellom et mindretall av storgodseiere og den store massen av landarbeidere eller bønder med små jordflekker. Det fører til at det er befolkninga i Sør-Asia, sammen med hovedtyngden av innbyggerne i Afrika, som havner i kategorien med formue på under 1000 dollar. Her finner vi 43 % av Indias befolkning, mot bare 6 % av Kinas. På tilsvarende måte er det litt over 2 % av alle kinesere som har formue på over 100 000 dollar, mens andelen i India utgjør 0,4 %. Både India og Kina har for øvrig tredoblet sin gjennomsnittsformue bare i løpet av det siste tiåret, men den er fortsatt tre ganger høyere i Kina (20 000 dollar) enn i India (5500 dollar).

Det kan også legges til at det er en tendens til at kjønnsulikheten mellom kvinner og menn når det gjelder formue gradvis ser ut til å minske i Nord (unntatt blant det superrike helt på toppen), noe som har sammenheng med mer sameie i ekteskap, bedre rettsvern for kvinners eiendom og spredning av familieformuen på flere hender av skattemessige grunner. Fordi menn i gjennomsnitt lever kortere enn kvinner er det også en tendens til flere ”rike enker”.

«*Ultra High Net Worth Individuals*»

Opplysningene fra UNU-WIDER og Credit Suisse kan også suppleres med noen nøkkeltall fra databasen til Merrill Lynch, som gjennom 20 år har fulgt utviklinga blant de rike - for ikke å si de superrike - på nært hold gjennom egne rapporter. Etter at Merrill Lynch under finanskrisa blei slukt av BankAmerica, videreføres dette arbeidet av CapGemini. Den nyeste av rapportene - *World wealth report 2011* - er ikke minst interessant fordi den viser hvor raskt mange av de rikeste har kommet seg igjen etter det store tilbakeslaget for deres finansielle aktiva i 2008. Dette står i sterkt kontrast til de langvarige skadevirkninger som vi i siste kapittel skal se har rammet dem som har blitt arbeidsløse, lider under høye matvarepriser og som har opplevd betydelige nedskjæringer i allerede beskjedne velferdsordninger. Et annet interessant poeng i diskusjonen om utviklingstrekk i den globale økonomien er hvor sterk og stabil konsentrasjonen av de aller rikeste og mektigste fortsatt er i et fåtall land, med USA, Japan og Tyskland på topp, selv om det er i Kina at tallet på rike øker raskest.

I Capgemini/Merrill Lynchs verden blir de som befinner seg øverst på pyramiden omtalt med begrepet *High Net Worth Individuals* (HNWI), det si at det er formuens størrelse som avgjør hvor mye de er verdt. I denne kategorien er det nødvendig med en formue på over én million dollar i formue (når gjeld er trukket fra) for å finne sin plass. I tillegg opereres det med kategorien *Ultra High Net Worth Individuals*, der terskelverdien er en formue på 30 millioner dollar eller mer. I 2010 er gruppa av HNWI anslått til ca. 11 millioner (av den voksne befolkninga) i verden under ett, og at de sitter samlet på 42,7 billioner dollar. Dette er litt i overkant av nivået fra før den økonomiske krisa brøt ut i 2007, og bare fra 2009 til 2010 var det økning på nesten 10 %, dvs. rundt 400 milliarder dollar.

Ifølge denne undersøkelsen hører omkring 2/3 av alle i HNWI-kategorien hjemme i Nord-Amerika og Europa, hvorav USA, Japan og Tyskland aleine står for 56 % av all formue (mot 6 % av jordas innbyggertall). Mens det bare i USA er tale om 2,8 millioner som regnes som HNWI, er tallet i Kina og India – med halvparten av alle innbyggere i verden – samlet på under 700 000. Av disse står India for under en sjettedel, selv om det bare i løpet av det siste årets anslås en økning på 20 %. Tar vi hensyn til ulikhetene i folketall, har USA altså 50 ganger flere HNWI enn India og Kina til sammen. Tallet på HNWI i India (med 1.12 milliarder innbyggere) ligger for øvrig omtrent på det samme som i Spania.

Konsentrasjonen av økonomisk makt og rikdom trer enda mer drastisk fram når blikket rettes mot dem som utgjør Ultra-HNWI, dvs. de ultrarike som har mer enn 30 millioner dollar i formue, og som anslås til rundt 100 000 personer. Av dem står USA aleine for 40 %. Selv om Ultra-HNWI utgjør mindre enn én prosent av dem som regnes som HNWI, står de for over en tredel av deres formue. Når vi vender blikket mot alderssammensetningen, viser det seg - som ventet - at det er en ekstrem konsentrasjon i gruppa over 45 år, der vi finner 80 % av HNWI. I USA er nesten 70 % av dem over 55 år. Hvis det litt skjematisk kan sies at økonomien i verden styres av eldre, hvite menn, er det lite i Capgemini/Merrill Lynch-rapporten som motsier dette.

Et annet interessant utviklingstrekk at de med høyeste formuene fortsatt investerer mest innenfor sin egen region. Også det som kalles for "investment of passions" blir framhevet, ettersom dette gir en pekepinn om hvor finansverdenens finner det lønnsomt å investere.

Med dette menes bl.a. luksusbiler, private jettfly, klokker, diamanter, antikviteter, vin, gullmynter og – ikke minst – kunst (f.eks. «Skrik»). I Kina økte for eksempel salget av Ferraribiler med 50 % på ett år, mens flere kunstverk ble kjøpt på internasjonale auksjoner for tiltall millioner dollar.

Av fig. 35 går det fram at Sveits har høyest gjennomsnittlig formue, med Norge, Australia, Singapore og Frankrike på de neste plassene. Det er interessant å merke seg at den norske gjennomsnittformuen har økt med 195 % bare på ti år, mot 60 % i Sveits og 95 % i Sverige. Igjen er det på sin plass å minne om hvor mye (eller lite) et gjennomsnittstall sier, ettersom det trekkes kraftig opp av de virkelig superrike. Rapporten fra Credit Suisse opererer derfor også med medianformue for enkeltland, dvs. den formuen som deler befolkninga i to, slik at det er like mange mennesker over som under dette beløpet. I Sveits er gjennomsnittformuen ikke mindre enn ni ganger høyere enn medianformuen. Det gjengis ingen landstudie av Norge i rapporten, men Danmark brukes som et ”nordisk eksempel”. Her er forskjellen mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt enda høyere, sannsynligvis fordi mange (30 %) oppgir at de pga gjeld ikke har noen nettoformue. Til sammenlikning er forskjellen mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt mer beskjeden i et land som Kina, trass i at ulikheten er klart økende, ikke minst langs by/landskillet (se nedenfor).

Oligarker i alle land, foren dere!

Som vi akkurat har sett, er det en ekstremt skeiv fordeling av formue i verden. At dette ikke bare er et spørsmål om ulikhet, men om konsentrasjon av makt og muligheter til å påvirke og bestemme over politiske beslutninger, er utgangspunktet for et større prosjekt i regi av den internasjonale tenketanken *International Forum on Globalization*. Deres første studie - *Outing the oligarchy: Billionaires who benefit from today's climate crisis* (IFG 2011) - går særlig inn på 50 personer som har deler av sin formue knyttet til ressursutvinning av mineraler, inkludert olje, eller på annen måte er tungt inne i sektorer som står for en stor del av verdens totale klimautslipp. Øverst troner den meksikanske Carlos Slim (”verdens rikeste mann”), og det er ellers et betydelig innslag av russiske ”oligarker» (etter det greske ordet for fåmannsvelde) som har slått seg opp innenfor den private oljeindustrien, gruvedrift og fordeling av mineraler.

Hovedpoenget i rapporten fra IFG er ikke bare å slå fast at det er en ekstrem konsentrasjon av økonomiske ressurser, men å dokumentere hvordan disse personer eller familier i høy grad utnytter disse ressursene til å skaffe seg politisk makt. Det blir derfor grundig avdekket hvordan de bruker – eller misbruker - sine personlige forbindelser med de styrende sjikt, finansierer folkevalgte som taler deres sak, oppretter eller støtter konservative tenketanker, investerer i massemedier som sprer eiernes budskap osv. Hensikten med undersøkelsen er å finne linjene som knytter sammen den globale klimakrise og de globale finanskrisene. Det vises derfor meget detaljert hvordan lobbyorganisasjoner, tanketanker og massemedier motarbeider en vitenskapelig forståelse av disse krisene, og at de nettopp blir finansiert av dem som har mest å tjene på dagens system. IFGs undersøkelse ser særlig på forbindelsene mellom økonomisk og politisk makt for å forklare hvorfor Kongressen og USAs president ikke tør å utfordre interessene til

storselskapene som utvinner fossil energi, dvs. olje, gass og kull. Det vises også hvordan de viktigste aktørene innenfor finansnæringene har et stort ansvar for finanskrisen og økonomisk nedgang, ettersom de direkte og indirekte har brukt sin posisjon til å presse fram avregulering og friere spillerom for markedsaktører som er "too big to fail". Et annet viktig poeng er hvordan et knippe av russere brukte sine politiske forbindelser for å sikre seg store gevinster og økonomisk makt da gruver, oljedrift og tungindustri blei lagt ut på salg i 1990/91. Ikke minst er det påfallende hvor mange av dem som hører med i Putins nærmere krets.

I tillegg blir det godt dokumentert hvordan mange av de aller rikeste er i ferd med å bli en del av det som kan kalles transnasjonal kapitalistklasse, med investeringer på kryss av landegrenser og felles nettverk, for eksempel gjennom World Economic Forum i Davos. Det gjelder ikke minst mange av de ledende indiske dollarmilliardærene som blir viet et fyldig kapittel i studien, og som har utvidet sin makt og sin rikdom i de 20 åra som har gått etter at liberaliserings- og privatiseringsperioden blei innledet. Som en illustrasjon blir det vist til at de rikeste 1 % i disse åra har økt sine inntekter med 50 %, mens det for den rikeste tidelen av dem har vært en økning på 300 % (IFG 2012: 84). Som eksempel på en slik indisk oligark trekkes Lashi Mittal, som vanligvis registreres som den sjette rikeste i verden. Han er ikke bare Indias rikeste mann, men også den med størst formue i Europa og Storbritannia, der han selv er bosatt.

IFG-studien tar også opp tendensen til at store transnasjonale selskaper og superrike enkeltpersoner bruker alle muligheter til å sjonglere mellom land og skatteparadiser. Det vises også hvordan deres jakt etter smutthull ved hjelp av all verdens jus- og revisjonsekspertise gjør at stater blir tappet for enorme summer. Fra andre undersøkelser veit vi hvordan dette fører til skatteunndragelser, prismanipulering innenfor samme selskaper, korrupsjonssamarbeid mellom nasjonale myndigheter og utenlandske interesser og forskjellige former for finansakrobatikk. Samlet betyr dette et tap for utviklingslanda på kanskje 4000 milliarder kroner, dvs. et beløp som er nær fem ganger høyere enn all samlet utviklingshjelp (Kar og Curcio 2011).

Større forskjeller enn antatt

Som om ikke de ovennevnte tallene for ulikhet i formue og makt er dramatiske nok, viser en ny utredning fra Tax Justice Network at forskjellene i virkeligheten er enda større enn antatt (Shaxson mfl. 2012). I denne studien - *Inequality: you don't know the half of it* - er hovedpoenget at alle undersøkelser av økonomisk ulikhet systematisk undervurderer inntekt og formue hos verdens aller rikeste enkeltpersoner. Den viktigste grunnen til dette er at de unndrar enorme beløp fra beskatning og innsyn, i tillegg til at de som regel nekter å delta i undersøkelser som går dem etter i sømmene. Ettersom det er personer på toppen av samfunnspyramiden som øker sin rikdom på denne måten, sier det seg selv at studier som bygger på offentlig statistikk ikke på langt nær gir et riktig bilde av virkeligheten. Verken kinesiske eiendomsspekulanter, meksikanske narkobaroner, russiske oljeoligarker (og presidenter) eller statsledere i mineralrike afrikanske land er kjent for å fylle ut spørreskjemaer fra forskere eller FN-organisasjoner.

Med skatteparadiser menes ikke bare et sted hvor enkeltpersoner gjemmer bort store summer, men et omfattende nettverk av banker, stiftelser, fond og kompliserte

transaksjoner som til sammen utgjør det som omtales som en veritabel «global offshore industry». De som benytter seg av denne virksomheten opptrer ikke på egenhånd, men har et omfattende nettverk av jurister, banker, revisjonsfirmaer, konsulenter og PR-rådgiver til å hjelpe seg. Det er mange som har spesialisert seg på å beskytte de rike og mektige.

Det ligger altså i sakens natur at det er vanskelig å komme fram til eksakte tall for alt som unndras offentligheten, men nå foreligger det imidlertid et ambisiøst forsøk: *The price of offshore revisited* (Henry 2012). Forfatteren av denne studien, James Henry, er tidligere bl.a. sjefsøkonom i det innflytelsesrike konsultantselskapet McKinsey. Han har gått gjennom et stort materiale fra Verdensbanken, IMF, sentralbanker, nasjonalregnskaper, Bank of International Settlements (BIS) og et utvalg av de femti største selskapene som er mest involvert i denne virksomheten. I tillegg er det foretatt intervjuer med en rekke ledende fagfolk på feltet. Samlet foreligger en detaljert presentasjon av de ulike «fluktveiene» og utstuderte mekanismer som kapitalen benytter seg av før de til slutt havner i skatteparadisenes svarte hull. Som et meget forsiktig anslag kommer Henry opp med et tall på mellom 21 000 og 32 000 milliarder USD. Dette er forelagt mange av de fremste ekspertene, deriblant Branko Milanovic og Joseph Stiglitz, og det er ingen av dem som mener at dette er overdrevne beløp. Henry sammenholder også sine funn med oversikten fra Credit Suisse (se ovenfor), og ser da at hans anslag utgjør omkring 10 % av samlet formue, noe som ikke virker urimelig. Oversikten fra Henry omfatter dessuten bare finansielle aktiva, men mange av de rikeste har også formuer i fast eiendom, jetfly, yachter, travrehester, kunst og gullbarrer. Forfatteren er den første til å innrømme at hans undersøkelse har mange mangler, og finner det påfallende at det foreligger så få andre studier fra store finansinstitusjoner og internasjonale organisasjoner med langt større ressurser til disposisjon enn en liten NGO som Tax Justice Network. De som kritiserer hans undersøkelser, utfordres derfor til selv å komme opp med mer eksakte tall og mer komplette oversikter over smutthull og illegale mekanismer som blir brukt.

The price of offshore revisited inneholder en egen gjennomgang av nærmere 140 utviklingsland, og anslår at det herfra er tale om en kapitalflukt på 7 600 og 9 000 milliarder USD. Omkring 80 % stammer fra bare tjue land, i første rekke der det hentes ut store gevinster fra tømmerhogst, olje og andre mineraler. Dette er altså beløp som utviklingslandas egne eliter sylter ned i utenlandske banker og skatteparadiser, men de har hatt «gode hjelpere» i de største banker og rådgivningselskaper i vår del av verden. Dette er til sammen langt større summer enn det som de samme landa har i utenlandsgjeld. Men dette er langt fra de eneste overføringer fra Sør til Nord som ikke tåler dagens lys. I tillegg kommer enorme beløp som utenlandske storselskaper svindler vertslandene for gjennom skattefiksing og prismanipulering ved interne transaksjoner mellom ulike ledd i de samme selskapene. Heller ikke her er det mulig å gi noe eksakt bilde, men den britiske organisasjonen Christian Aid anslo i rapporten *Death and taxes* at utviklingsland bare på ett år tapte inntekter på rundt 180 milliarder USD, noe som er langt mer enn all utviklingshjelp til sammen. Dette er en rapport som inneholder en rekke enkeltstudier fra bl.a. Tanzania, Zambia og India, og som sammenholder disse unndragelsene med hva som kunne vært gjort med samme beløp for å oppnå FNs tusenårs mål. Anvendt til sosiale formål blir det anslått at disse summene kunne ha reddet 350 000 menneskeliv i året,

hvorav 250 000 barn. Mellom 2000 og 2015 vil det si det samme som 5,6 millioner, eller omtrent det samme som Norges innbyggertall (Christian Aid 2008: 1.)

OECD-rapporter om framvoksende økonomier

I fravær av omfattende og systematiske ulikhetsstudier fra FN-organisasjoner, vil vi nedenfor trekke fram materiale som har framkommet fra datainnsamling og analyser i regi av OECD (Organization for Economic Cooperation in Europe). OECDs 34 medlemmer består hovedsakelig av vestlige industriland, men også Mexico og Sør-Korea er med. I rapporten med det megetsigende navnet: *Divided we stand. Why inequality keeps rising* (OECD 2011) ser OECD ikke bare på egne medlemsland, men tar også for seg utviklinga i sju ”emerging economies”: Brasil, Russland, India, Kina, Sør-Afrika (dvs. de fem BRIKS-landa), supplert med Argentina og Indonesia. De er alle med i den såkalte G-20-gruppa av verdens ledende økonomier, og med nær halvparten av verdens innbyggertall står de for rundt 20 % av det som kan kalles det globale nasjonalproduktet. Like lite som OECDs medlemsland utgjør de noen homogen gruppe mht. folketall, vekst, økonomisk nivå, internasjonal maktposisjon og globale interesser. De har likevel til felles at de spiller en langt større rolle i det økonomiske og politiske verdenssystemet enn noen gang før. Det betyr at de samlet har stor betydning for hvordan – og i hvilket tempo - en eventuell gjenhenting etter den dype krisa vil skje.

Fire av disse landa blir også gjort til gjenstand for en grundigere analyse i en annen OECD-rapport, som særlig ser på arbeidsmarked og sosialpolitikk: *Tackling inequalities in Brazil, China, India and South Africa* (OECD 2010). Når denne OECD-studien særlig ser på arbeidsmarkedet, er det fordi den finner at det er sysselsetting, arbeidsforhold, lønnsnivå, graden av urbanisering og inntektsforskjellene mellom by og land som er de viktigste faktorene i diskusjonen om fattigdom og fattigdomsreduksjon. Søkelyset rettes hovedsakelig mot ulikheter mellom dem som har lønnsinntekter, eller som har ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. Det betyr at formue og eierkonsentrasjon ikke er blant de tema OECD er særlig opptatt av, men dette utelukker ikke viktige funn som vi kort skal redegjøre for. Begge OECD-rapportene utmerker seg dessuten ved å finne sammenliknende data for alle de landa som studeres.

Brasil, India, Kina og Sør-Afrika er fire store land i Sør som i det siste tiåret har hatt en høyere vekst enn gjennomsnittet i OECD-land. De har også det til felles at de har kombinert denne veksten med både reduksjon i fattigdom og økende ulikhet. Brasil er et unntak, ettersom også ulikhetene her er redusert. Av fig. 36 går det fram at Brasil er det eneste landet hvor kløfta mellom de 20 % rikeste og de nederste 20 % (dvs. kløfta mellom øverste og lavest kvintil) ikke har blitt større (OECD 2010: 40). Gjennomgående har bruttonasjonalinntekt per innbygger i disse fire landa blitt fordoblet siden 1990, men den ligger fortsatt langt under OECD-landene. Indias gjennomsnittsinntekt er ikke høyere enn 9 % av gjennomsnittet i OECD, mot 17,5 % for Kina og rundt 30 % for Brasil og Sør-Afrika (OECD 2010: 17). Endringene i de fire landas plass i verdensøkonomien er særlig påfallende for Kina, som fra 1990 til 2010 har økt sin andel av det globale bruttonasjonalproduktet fra 1,6 % til 7,1 %.

Lønn og arbeidsmarked

Som grunnlag for å studere ulikhet, enten i form av en ginikvotient eller det relative forholdet mellom de ulike inntektsgrupper (desiler eller kvintiler), velger OECD-rapportene å se på *inntekt*. Som vist flere ganger ovenfor blir ulikhetene mye større dersom formue eller eiendom legges til grunn. Sammenliknet med gjennomsnittet for OECD-land, viser *Tackling inequalities* at ulikheten i Brasil er dobbelt så stor, og at situasjonen er enda mer preget av ulikhet i Sør-Afrika. Det siste er et eksempel på hvordan etnisk basert urettferdighet fra apartheidregimets dager, ikke minst når det gjelder utdanning, fordeling av jord og mineralrikdommer, har en tendens til å bli videreført selv under et demokratisk flertallsstyre. Sammenhengen mellom ulikhet, historiske strukturer og etnisitet viser seg klart i tall fra Sør-Afrika, selv om det her bare er lønnsinntekter – og ikke kapitalinntekter – som er hovedtema.

I tråd med denne OECD-studiens sentrale argument, er det forholdene på arbeidsmarkedet som gir den viktigste forklaringen på ulikhet. I Sør-Afrikas tilfelle har det særlig sammenheng med at tilgangen på nye arbeidsplasser verken har holdt tritt med den økonomiske veksten eller med antallet som melder seg på arbeidsmarkedet. Et markert trekk er at det særlig er få innenfor den fattigste delen av befolkningen som har fått arbeid. I 2008 lå arbeidsløsheten offisielt på 23 %, mens den i virkeligheten var langt større. Det er verdt å merke seg at selv disse forsiktige anslagene viser en arbeidsløshet på 40 % for aldersgruppa 16-24 år. Av de som er arbeidsløse, uansett aldersgruppe, er det omkring 60 % som aldri noen gang har vært i arbeid. Det får som konsekvens at de heller ikke er kvalifisert til noen form for trygd eller sosialstønad.

Dersom vi ser nærmere på det sørafrikanske arbeidsmarkedet som et uttrykk for ulikhet på etnisk grunnlag, viser det seg at arbeidsløsheten er nær tre ganger høyere for svarte afrikanere enn for hvite (27 % mot 10 %).² Her ligger utvilsomt en viktig del av forklaringa på at svarte afrikanere utgjør 90 % av dem som faller under fattigdomsgrensa på 1,25 USD, mens de som er kategorisert som «fargete» står for resten. Det vil si at det praktisk talt ikke er noen fra det indiske eller det hvite mindretallet som hører hjemme her. Selv om det i perioden 1993-2008 har vært en prosentvis noe høyere reallønnsvekst for svarte afrikanere, er det likevel slik at gjennomsnittlig lønnsnivå for hvite er fire ganger høyere. Selv om de relative forskjellene har blitt noe mindre, er forholdet likevel 4:1. Av fig. 37 går det fram at den absolutte forskjellen i kroner og ører i gjennomsnittlige lønnsinntekt i de folkegruppene har vokst med ca. 12 000 rand. Ettersom lønns- og arbeidsforhold i den uformelle sektoren gjennomgående er svært dårlige, er det også interessant å merke seg at det er her hver tredje afrikaner befinner seg, mot bare en av tjue hvite. Den samme forskjellen viser seg hvis vi ser på dem som bare har deltidsjobb eller er løsarbeidere, og her er det kvinner som kommer aller dårligst ut.

I Sør-Afrika er det langt på vei samsvar mellom etniske grupper, samfunnsklasser og inntektsgrupper, selv om dette er blitt noe mindre entydig etter at flere afrikanere har fått høyere utdanning, mer politisk innflytelse og flere topposisjoner i næringslivet. Et tegn på dette er at ulikheten innad i den afrikanske befolkningen har økt enda mer – målt som ginikvotient – enn om ulikheten i Sør-Afrika etter 1993 ses under ett. Samlet har ulikheten

² OECD-statistikken bruker de gamle kategoriene afrikanere, fargete («coloured») asiater/indere og hvite.

i Sør-Afrika nå passert en ginikvotient på 0,7, som er et av de høyeste tall som noensinne er registrert i verden. Tiltakende polarisering i samfunnet fanges som kjent enda bedre opp dersom vi ser på inntektsutviklingen øverst og nederst på samfunnspyramiden. Her forteller OECD-studien at det bare er de øverste 20 % av lønnstakerne som har hatt en reallønnsvekst i perioden 1993-2008, mens de fattigste 10 % har fått sin reallønn redusert med over 40 %. Mens de som ligger mellom de rikeste 80 % og 90 % (dvs. desil 9) hadde 16 ganger høyere inntekt enn de fattigste 10 % i 1993, var forholdet forverret til 24:1 i 2008.

Det mest interessante i vår sammenheng er endring i ulikhet over tid. Dersom 1990-tallet sammenliknes med 2000-tallet, ser vi en markert forverring av ulikhetene i Kina og India. Av grunner som vi kommer tilbake til i kap.8., kan Brasil vise til en klar forbedring i det siste tiåret gjennom bevisste politiske tiltak. Men fortsatt er det slik at de 20 % rikeste i Brasil legger beslag på 60 % av inntektene, mot rundt 40 % som gjennomsnitt i OECDs medlemsland. I global målestokk er dette en ekstremt høy ulikhet. For Kinas vedkommende har OECD-studiene for øvrig vanskelig for å gi noen eksakte tall for ulikhet, ettersom den økonomiske veksten og de økonomiske omstillingene har gått mye raskere enn kapasiteten til å bearbeide statistikk. Det vitner dessuten om politisk motvilje mot å offentliggjøre tall for ulikhet at det ikke har kommet offisielle tallene fra Kina etter århundreskiftet. OECD-studien om ulikhet og arbeidsmarked gjengir derfor data fra 11 forskjellige undersøkelser, der det for eksempel fra Verdensbanken ble anslått at Kina hadde passert en ginikvotient for inntektsulikhet på 0,45 allerede i 2003. Uansett målemetoder og usikre resultater (mer om dette i neste kapittel), er OECD av den oppfatning at forestillingen om det egalitære Kina er en myte. Det gjelder enten det sammenliknes med andre land eller med tidligere perioder i Kinas nyere historie.

Noen er likere enn andre

Når de to OECD-rapportene ser nærmere på hvilke sosiale grupper som har høstet størst fordeler av den økonomiske veksten i det siste tiåret, er det Sør-Afrika som har opplevd størst økning i ulikheten. Fordi de 20 % rikeste i Sør-Afrika legger beslag på 75 % av inntektene, er det dette landet som mest likner på den globale fordelinga vi har presentert i kap. 6, og som også er omtalt som ”globalt apartheid” (Eriksen 2008).

Gjennomgående har det i de framvoksende økonomiene funnet sted en økende ulikhet innad mellom forskjellige regioner, noe som bl.a. henger sammen med historiske forhold, ulik tilgang på ressurser, avstand til politiske maktsentra, ulik tilgang til infrastruktur og – i enkelte tilfeller – også etniske inndelinger. Det siste kan Sør-Afrika som nevnt stå som et eksempel på, mens i Brasil har både afro-brasilianere og urfolk en klart mindre andel av inntekter og andre ressurser enn andre folkegrupper. Selv om andelen fattige har gått klart ned i Brasil, er den fortsatt tre ganger høyere i nordøst enn i sørøst. Et annet trekk som studeres i OECD-rapportene er forskjellene mellom byområder og landsbygda. Disse har vokst over alt, men det er særlig tydelig i Kina. Som vi skal se i kap. 9, har kinesere med permanent oppholdstillatelse og jobb i byene tilgang på helse- og trygdeordninger som folk på landsbygda må se langt etter. Dette faller også sammen med en skarp regional differensiering, der industriproduksjonen og byggevirksomheten er konsentrert om et fåtall

provinser i øst og langs kysten. Det anslås at de regionale forskjellene forklarer minst 15 % av ulikhetene i Kina (OECD 2010: 126).

Når OECD-rapporten skal forklare hvorfor ulikhetene innad i de framvoksende økonomiene gjennomgående er større enn i organisasjonens egne medlemsland, er det som nevnt mange flere forhold som trekkes inn. Det pekes ikke minst på at skatteinngangen er klart lavere, og at skattesystemet ikke bidrar til noen form for omfordeling. Med svakt utbygd administrasjon er det også lett for mange med høye inntekter å slippe unna. Selv om det ikke nevnes direkte i OECD-rapporten, bør det legges til at skattepolitikken utformes nettopp av de samfunnsgrupper som har mest å tjene på lav skatt og "fleksible" skatteordninger. Som vist ovenfor spiller det inn at både rikfolk og storselskaper unndrar seg enorme beløp i beskatning gjennom kapitalflukt og plassering i skatteparadiser. Lav skatteinngang forklares også med at den direkte personbeskatning er så beskjedne, mens mer hentes inn gjennom omsetningsavgifter. Fordi de treffer alle likt, uansett inntekt, er det her tale om det motsatte av progressiv beskatning. I India utgjør slike avgifter – som rammer fattigfolk som forbruker all sin inntekt – en dobbel så stor andel av samlet skatteinngang enn det som er vanlig i OECD-land.

Den beskjedne skattlegginga i mange utviklingsland, slik som i India, har sammenheng med at en stor andel av befolkningen ikke er sysselsatt utenfor formell sektor med organisert lønnsarbeid. I tillegg til at de dermed har svært lave og skiftende inntekter, er det vanskelig å anslå skattbar inntekt for gateselgere, hushjelper og arbeidskraft som hentes inn i ekstra travle perioder med innhøsting i jordbruket. Den mye omtalte IKT-sektoren sysselsetter neppe mer enn 1 % av alle indere i arbeidsfør alder, og den kapitalintensive satsinga på høyteknologi framheves som en forklaring på hvorfor flere er utenfor det formelle arbeidsmarkedet i indiske byer enn i Kina. Også blant dem som jobber i den formelle sektoren, er det mange som har ekstremt lave lønninger. OECD-rapporten kan derfor dokumentere at forskjellen i inntekt blant lønnsarbeidere er langt større enn i vår del av verden. I India har gapet mellom de best og dårligst betalte arbeidere blitt dobbelt så stort siden den økonomiske liberaliseringa startet tidlig på 1990-tallet. I motsetning til hva som har vært vanlig å anta i teorier om utvikling, er India et klart eksempel på at økonomisk vekst har ført til at ulikheten innad i byene blir stadig større. I OECD-studien om arbeidsmarkedet anslås det for eksempel at inntektsulikheten blant dem som har tilnærmet fast jobb har økt – målt som ginikvotient - fra 0,37 til 0,47 på 20 år. På landsbygda er tendensen motsatt for akkurat den samme gruppa. Både i byer og på landsbygda er det en felles tendens at gevinstene ved veksten mest kommer de øverste 20 % til gode, og ulikheten i inntekt mellom de rikeste og fattigste 20 % har ifølge OECD blitt dobbelt så store i India bare mellom 1993/94 og 2004/05 (OECD 2010: 42).

I det hele tatt er det et viktig poeng fra OECDs side at Indias økonomiske struktur skiller seg klart ut fra det som var tilfellet i Sør-Korea og Taiwan på 1970-tallet (eller Kina i dag). Her fant det som kjent først sted en omfattende industrialisering som absorberte arbeidskraft fra landsbygda før tjenestesektoren begynte å vokse. Ifølge OECD-rapporten lå tallet på arbeidsplasser i den indiske tjenestesektoren allerede på 1970-tallet 60 % høyere enn industrisektoren, mens den nå er mer enn dobbelt så høy - 26 % mot 12 %. Det er da også tjenestesektoren, særlig handel, restaurant og transport, som langt mer enn industrien har fanget opp en god del – men langt fra alle – av dem som er skviset ut av

jordbruket. Den mye omtalte finans- og IKT-sektoren har i liten grad absorbert folk fra landsbygda, og sulteforing av offentlig sektor har medført at det rett og slett har vært en nedgang i denne sektorens andel av sysselsettingen.

En annen forskjell fra OECD-området er den beskjedne andelen av statsbudsjettene som de fleste framvoksende økonomier bruker til helsevesen, utdanning og trygder. Særlig er fravær av arbeidsløshetsstrygd og pensjoner et gjennomgående trekk. Fra andre undersøkelser – hvorav noen er vist til ovenfor - kjenner vi godt til forholdene på disse områdene i India, som til tross for sin raske økonomiske vekst er blant de land i verden som bruker aller minst på offentlig helsestell. Heller ikke utdanningsbudsjettene holder tritt med den økonomiske veksten, og særlig er det grunnskoleutdanning på landsbygda som lider under dårlig kvalitet. Mens mange observatører gjerne trekker fram Indias framvoksende middelklasse som en suksesshistorie, ser den i liten grad ut til å være interessert i å styrke offentlig sektor. Dette er en kontrast til det som denne samfunnsgruppa historisk har vært kjent for i vår del av verden. Det er grunn til å tro at dette også henger sammen med svakt press fra organisert fagbevegelse eller nasjonale organisasjoner for småbønder, og at de ledende politiske partiene på nasjonalt nivå i høy grad representerer jordeiere, den økonomiske eliten og den øvre middelklassen. (Det inkluderer Kongresspartiet med sine røtter tilbake til Gandhi og Nehru.) Det betyr også i praksis at de som treffer de avgjørende beslutningene i folkevalgte organer og i statsapparatet i liten grad blir konfrontert med forfallet i offentlige helsevesen, utdanningssystemet, vannforsyning og sanitære forhold. I praksis er det ikke vanskelig å kjøpe seg fri gjennom private leger og sykehus, private skoler og forbruk av flaskevann. Slike analyser av India kjennetegner også nyere publikasjoner fra framstående indiske samfunnsforskere som Atul Kohli og Pranab Bardhan, som har gitt sine bøker slående titler som *Poverty amid plenty in the new India* (Kohli 2012) og *Awakening giants, feet of clay* (Bardhan 2010). Den siste av dem byr dessuten på en sammenliknende studie av Kina og India med vekt på fattigdom, ulikhet og økologisk sårbarhet.

Ulikhet i Nord: USA som eksempel

Selv om det her er lagt mest vekt på økende ulikhet i de utviklingslanda som veier tyngst i folketall og økonomisk størrelse, er det også grunn til å minne om at vi står overfor et fenomen som i høyeste grad er globalt. En ny – og offisiell – dokumentasjon på hvor dramatisk dette slår ut i USA, er nå gitt i studien *Trends in the distribution of household income between 1979 og 2007*. Denne er utarbeidet for Congressional Budget Office og blei offentliggjort i november 2011 (<http://cbo.gov/publication/42729>). I all hovedsak bekrefter den slagordet fra Occupy-bevegelsen: *We are the 99 %!* Et av de mest interessante tallene er at de øverste 1 % har hatt en langt større inntektsøkning enn alle andre grupper i samfunnet i løpet av de siste 25 åra. Dette lille mindretallets andel av samlet inntekt har blitt fordoblet fra 10 % til 20 %, dvs. at andelen til de andre 99 % sank fra 90 % til 80 %. Rapporten legger vekt på at den viktigste grunnen er at inntekter fra kapital (eierinntekter i næringsliv, aksjer osv.) har økt så mye mer enn lønnsinntekter. Det betyr at USA i perioden med et ideologisk budskap om privatisering, avregulering og et friere marked har opplevd den mest dramatiske omfordeling av inntekt i landets historie.

(Det er dette mange i Occupy-bevegelsen omtaler som ”klassekamp ovenfra”). Heller ikke skattepolitikk eller velferdsoverføringer har gjort noe for å forrykke dette bildet, snarere tvert i mot, ettersom ulikhetene er ytterligere forsterket etter 1979 når det tas hensyn til skatt og overføringer. I løpet av denne perioden slås det fast at skatten på høye inntekter blei betydelig redusert, samtidig som velferdsoverføringene til den nederste 20 % sank. De øverste 1 % var ifølge denne undersøkelsen den eneste gruppa i befolkningen med en økning i sin andel av inntektene fra 1979 til 2007. Målt i absolutte tall hadde den øverste 1 % en inntektsvekst på 275 %, mot 65 % for de neste 19 %, i underkant av 40 % for de neste 60 % og bare 18 % for de nederste 20 %. Andre undersøkelser som bare har tatt for seg det siste tiåret, har dokumentert en klar reallønnsnedgang for store grupper av vanlige lønnstakere.

Enda mer markert vil ulikhetene tre fram dersom det også her er formue/rikdom istedenfor inntekter som legges til grunn. Det har ikke minst sammenheng med at boliger har sunket i verdi. Ettersom bolig er den vanligste panten for banklån, betyr det at den andelen av boligformuen som eies av bankene har steget kraftig. Samtidig har verdien av aksjer i banker og andre finansinstitusjoner holdt seg bedre enn andre former for formue som følge av de enorme innsprøytingene av kapital fra statlige myndigheter under krisen (se nedenfor). Hvis USAs areal og jordeiendommer var fordelt etter samme mønster som formuesfordelingen generelt, ville bildet se ut som på fig. 38.

Også i mye FN-materiale får konsekvensene av ulikhetene i USA stadig mer oppmerksomhet, ikke minst i organer som ikke er spesielt knyttet til utviklingsland. Det gjelder f. eks. UN Habitat, som vier ulikhet i byer verden over oppmerksomhet i sin *State of the world's cities 2010/2011: Bridging the urban divide* (UN Habitat 2011). Her heter det bl.a. at de rikeste 1 % av USAs hushold nå tjener 72 ganger mer enn gjennomsnittsinntekten i den laveste femdelen av befolkningen, og – interessant nok – også 23 ganger mer enn gjennomsnittet for den midterste femdelen. Sammenliknet med andre rike land, er det ifølge Habitat USA som framviser aller størst ulikhet i byene, med en ginikvotient på 0,5 i snitt, der ulikheten og fattigdommen i høy grad bærer preg av forskjeller mellom hvite og andre befolkningsgrupper. Særlig gjelder dette i storbyene. Det er til og med slik i de siste åra at flere i USA nå har havnet under den ekstreme fattigdomsgrensa på 2 USD om dagen. Målt i antall hushold er det ifølge de nyeste data fra National Poverty Center tale om 1,5 millioner hushold, der det bor nær 3 millioner barn. Ifølge undersøkelsen er halvparten av alle i USA nå kategorisert som «lavinntekt» eller fattig etter nasjonale standarder (Garofalo 2012).

Klima og miljø: Alle rammes ikke likt

Selv om så sentrale tema som miljøkriser og global oppvarming faller utenfor denne framstillinga, vil det i all korthet til slutt i dette kapitlet vises til UNDPs *Human Development Report 2011*, som bærer tittelen: *Sustainability and equity, better future for all* (UNDP 2011). Det kan vanskelig sies at rapporten foretar noen klargjørende diskusjon av hvordan likhetsprinsipper og kamp for å unngå miljøkatastrofer påvirker hverandre gjensidig, og heller ikke denne utgaven av *Human Development Report* kjennetegnes av noen systematisk interesse for maktperspektiver og interessekonflikter mellom nasjoner

og samfunnsklasser. Det positive er imidlertid at det åpnes opp for en viktig debatt som alle har et ansvar for å føre videre

De som har et lyst sinn, ser gjerne for seg en videre marsj fram mot en klode med mindre forskjeller og mer rettferdighet, dvs. det som UNDP selv kaller for ”distributive justice”. *Human Development Report 2011* peker imidlertid på at det er altfor lett å tro at den sosiale framgangen vil fortsette i samme form og i samme tempo helt av seg selv. Dette begrunnes med to grunnleggende trekk som virker i negativ retning: økende økonomisk ulikheten innad i de aller fleste land og – ikke minst – alvorlige miljøproblemer som klimaendringer, avskoging, erosjon og forurensing av vann, jord og luft. Begge disse forholdene kan gjøre økonomiske forbedringer og utjamning vanskeligere. Det skyldes ikke minst at all produksjon er avhengig av at klodens ressurser ikke ødelegges. Det minnes også om at mange av miljøproblemene bidrar til ytterligere ulikhet både nasjonalt og globalt fordi det er de fattigste og mest sårbare som rammes hardest. Det har ikke minst sammenheng med at mange av dem bor i regioner som ser ut til å være mest utsatt for virkninger av global oppvarming i form av ekstremvær, svekking av grunnlaget for jordbruk og fare for større utbredelse av malaria og andre sykdommer. Som rapporten peker på, er det de som bærer minst ansvar for opphopningen av CO₂ i atmosfæren som blir utsatt for de alvorligste skadevirkningene. Det anslås at land i UNDP-kategorien ”Very High Human Development” i gjennomsnitt slipper ut 30 ganger mer CO₂ per innbygger enn de som bor i land med ”Low Human Development.” Forskjellen ville blitt enda mer dramatisk om *HDR 2011* hadde lagt et historisk perspektiv til grunn, ettersom oppvarmingen av atmosfæren har vært en kontinuerlig prosess siden starten av den industrielle revolusjonen.

Hovedtyngden av alle som er direkte avhengige av jordbruk og fiske bor i land i Sør, der også flest henter sitt utkomme fra skog og jakt. Allerede nå har det blitt dokumentert klimarelatert nedgang i produksjonen av hvete og mais. I et fattigdoms- og likhetsperspektiv er det også et viktig poeng at klimaendringer og miljøforringelse skaper forsterket press på vann til forbruk og matproduksjon, og at dette skjer i en verden hvor noen av de mest dramatiske ulikhetene gjelder adgang til reint drikkevann og sanitære tjenester. *HDR 2011* anslår for eksempel at det allerede er slik at fire-fem millioner barn dør årlig bare pga. diaré og ureint vann. Hundrevis av millioner i Sør er dermed utsatt for det som kalles ”a double burden of deprivation”, dvs. at de er både fattige og sterkest utsatt for virkningene av lokale og – i stigende grad – globale miljøproblemer. Det er derfor høy risiko for at flere kommer til å skåre lavere på den flerdimensjonale fattigdomsindeksen (MPI) som ble lansert av UNDP i 2010, der flere av kriteriene har klar sammenheng med miljøfaktorer, slik som reint vann, sykdom og adgang til annen energi enn biomasse. Både i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia er over 90 % av innbyggerne avhengig av trevirke og andre former for tradisjonell energi, noe som igjen bidrar til innendørs forurensing og flere sykdommer. Forringelsene av jordsmonnet, økende middeltemperatur og press på vannressurser er derfor med på å gjøre fattigdomsreduksjon vanskeligere og forsterke ulikhetene både nasjonalt og globalt. Det advares derfor mot å fortsette en utviklingsmodell som verken er bærekraftig i økonomisk eller økologisk forstand, og som stadig tydeligere bryter med idealet om mer rettferdig fordeling.

8. KINA: DET ER STRÅLENDE Å BLI RIK!

Som vist i gjennomgangen av OECD-rapportene om ”framvoksende økonomier” i forrige kapittel, er Kina velegnet til å illustrere den generelle tendensen til økende ulikhet i takt med den økonomiske veksten (OECD 2010, 2011). Dette kommer selvsagt klart til syne i gapet mellom det raskt voksende tallet på dollarmilliardærer og vanlige folk på landsbygda, i tråd med et velkjent sitat fra Deng Xiaoping: det er strålende å bli rik! Et annet uttrykk for det samme er forbrukseksplorasjonen innenfor den voksende middelklassen. Bare for å gi ett eksempel: tallet på biler er mer enn tidoblet på få år, fra 0,5 per 100 i 2000 til 6,06 i 2007. (Fortsatt er det imidlertid langt igjen til det norske tallet på 45). Enda mer påfallende er det raskt voksende markedet for gjenstander som representerer en ekstrem luksus, slik at Kina nå er det største markedet for varemerker som Louis Vuitton, Gucci, Rolex og Bentley (*The Economist* 2/12/11). Noen av disse trekkene er omtalt tidligere, men her skal vi særlig gå inn på den stadig dypere kløfta mellom by og land og mellom geografiske områder. I tillegg til mer velkjente klasseforskjeller, skal vi se at det også blant vanlige arbeidsfolk i byene utgjør en dramatisk forskjell om du har permanent oppholdstillatelse, fast jobb og bolig. De som ikke omfattes av disse fordelene er millioner av ”uformelle migranter”, som i likhet med folk flest på landsbygda mangler tilgang på de fleste helse- og trygdeordninger. Dette faller også sammen med en skarp regional differensiering mellom de ulike provinsene i Kina, der industriproduksjonen og byggevirksomheten er konsentrert om et fåtall provinser i øst og langs kysten. Selv om framgang når det gjelder adgang til grunnskole og høy levealder for de aller fleste trekker i retning av utjamning, ville lav gjennomsnittsinntekt ha ført til at mange provinser i Kina – dersom de hadde vært en egen stat – ville ha blitt rangert blant de aller laveste landene på FNs Human Development Index (HDI).

Vi har tidligere vært innom diskusjonen om usikre anslag over fattigdom i Kina, noe som naturlig nok også påvirker vurderingene av ulikhet. Den indiske forskeren Utsa Patnaik har ikke bare studert sitt hjemland (se kap. 4), men har også avlagt forholdene i Kina flere visitter. Det er ikke vanskelig å se de samme tendensene til betydelig undervurdering av fattigdommens omfang som i India. Også i Kina blei opprinnelig inntekten for å dekke et minste ernæringsminimum lagt til grunn ved de første beregninger i 1984, noe som den gang blei anslått til 200 yuan. Ei slik grense har seinere fulgt prisindeksen automatisk til et anslag på 1274 yuan i 2011, dvs. 3,5 yuan per dag. Ifølge Patnaik holder dette ikke en gang til 0,75 kg. ris, forutsatt at det ikke er andre utgifter. Det er verdt å merke seg at Kina i desember 2011 med ett slag justerte dette opp med 80 % til 2300 yuan for å redusere noe av den åpenbare kløfta. Dermed blei minst 100 millioner mennesker til inkludert blant dem som faller under den nasjonale fattigdomsgrensa (Patnaik 2012: 18). Patnaik understreker imidlertid at dette er langt fra nok til å kompensere for de siste åras raske prisøkning på matvarer og høyere kostnader til bl.a. bolig.

Markedsstalinistiske milliardærer

Det er ovenfor vist til rapporten *Outing the oligarchs* (IFG 2011), som dokumenter de økonomiske, politiske og klimamessige virkningene av ekstrem skeiv fordeling av formue og økonomiske ressurser. Denne studien har også eget delkapittel om Kina, skrevet av Dale Weng, som understreker at Kina fortsatt har relativt få ”oligarker”. Sammenliknet med Russland er den viktigste forklaringen på dette at de fleste av de mektigste selskapene i Kina fortsatt er statseide («state-owned enterprise – SOE»). Det betyr at det foreløpig ikke er noen av deres ledere som har hatt adgang til en så rask personlig – dvs. korrumpert – berikelse at de plasserer seg helt i verdensstoppen. (Det utelukker selvsagt ikke at mange forsøker). Dersom det sammenliknes med India, mangler Kina på grunn av sitt økonomiske sammenbrudd i mellomkrigstida og kommunistiske styre etter 1949 de mektige familiene som gjennom lang tid har samlet formuer og industriell makt på egne hender i India. De fremste symbolene på dette er navn som Tata, Ambani, Mittal og Jindal. I Kina taler Dale Weng likevel om ”oligarchs in the making”, dvs. et raskt voksende sjikt av superrike og økt ulikhet som gir store utslag på en ginindeks. Weng konkluderer med at Kina i løpet av par tiår har beveget seg fra å være et relativt egalitært samfunn på nivå med skandinaviske land til å likne mer på USA og latinamerikanske land. Tallet på dollarmilliardærer som finner sin plass på *Forbes*’ liste over de rikeste kinesere nærmet seg 150 i 2011, mens det bare var en håndfull ved tusenårsskiftet. En tilsvarende utvikling blir også dokumentert med henvisning til det som er kjent som *Hurun Report* (Weng 2011: 109). At selv de rikeste med politiske forbindelser ikke er immune overfor rettsapparatet, blir det vist til gjennom flere korrupsjonsskandaler med høye fengselsstraffer. I 2008 blei for eksempel Kinas rikeste mann (Hung Guanyu) dømt til fengsel i 14 år og tilbakebetaling av 800 millioner yuan.

I Kinakapitlet i rapporten fra IFG legges det vekt på at myndighetene har forsømt mulighetene til å dempe inntektsulikheten gjennom skattelovgivning. Etter at den nedre grensa for å slippe å betale skatt i 2011 blei hevet til 3500 yuan i måneden, er det bare 24 millioner skattebetalere. (Dette står i kontrast til det faktum at 70 millioner har egen bil). Fordi mesteparten av statens inntekter fra personer kommer fra avgifter på vanlige forbruksvarer folk flest bruker, er det derfor tale om en klart regressiv beskatning, dvs. at byrden faller hardest på dem som må forbruke hele sin inntekt. Den personlige inntektsskatten utgjør da heller ikke mer en 7 % av statens skatteinntekter. Bedriftsbeskatningen er innrettet slik at det er de statlige selskapene som bærer de tyngste byrdene, med en skattesats på 8,1 %, mens lokale/kommunale bedrifter og ikke- statseide selskaper (som utenlandske og joint ventures) slipper unna med 3,1 %. De siste har dessuten mange muligheter til å unndra seg også dette ved skattetriksing og prismanipulering mellom deler av det samme konsernet.

Et britisk konsulentbyrå som leverer bakgrunnsmateriale for lista over verdens rikeste i magasinet *Forbes*, står også bak en egen studie for Kina. Utgaven for 2011 viser at tallet på dollarmilliardærer i dette året nådde opp i hele 271, mot 189 i 2010, dvs. en økning på nær 50 % (Chan 2011). De 1000 rikeste kinesere har alle en formue på mer enn 223 millioner USD, og deres gjennomsnittsformue er 923 millioner USD. Kina tar dermed raskt inn på USA, som har 413 dollarmilliardærer, men selvsagt med langt mindre folketall. Ifølge forleggeren bak denne rapporten, Rupert Hoogewerf, ligger det kinesiske

tallet kanskje dobbelt så høyt når det tas hensyn til alle «usynlige milliardærer», som ofte har tette familiebånd til – eller opptrer som stråmenn for – folk i den politiske eliten. Han peker også på hvor stor andel av formuene som er knyttet til spekulasjon i eiendomsbobler. Det vises her til en klar tendens i de siste åra til at de rikeste er knyttet til selskaper som investerer stadig mer i andre land, både i Nord og Sør, slik at de inngår i en slags global investorklasse. Denne oversikten deler også inn Kinas rikeste etter kjønn, og finner en større andel kvinner her enn i andre land. Grunner til dette kan være at kinesiske formuer er så nye at de ikke har gått i arv fra foreldre til barn, en høy grad av likestilling og muligheter for å slå seg opp i lønnsomme bransjer som f.eks. motebransjen. På lista over de tjue rikeste kvinner i hele verden er halvparten kinesere, og øverst troner Zhang Yin (*The Economist* 13.10.201.)

Uklar statistikk med klar tendens

I kapitlene om fattigdom blei Kina trukket fram som eksempel på et land med kraftig framgang på alle indikatorer som måler levekår og velferd. Det er da også den kinesiske fattigdomsreduksjonen som gjør at tallene ser så lyse ut på den globale statistikken. Det er derfor verdt å merke seg at det i de siste åra også har kommet forskning, fagbøker og mer journalistiske reportasjer som forteller om økende ulikhetene innad i Kina. Som tidligere diskutert, reduserer dette verdien av analyser av global ulikhet som opererer med ett enkelt gjennomsnittstall for Kina. Det er også klare tegn til at kinesiske myndigheter selv har blitt mer opptatt av det voksende gapet mellom rike og fattige. Sammen med rovdrift på ressurser og store miljøødeleggelser, har de sosiale spenningene ført til at det er sådd tvil om den nåværende modellen i det hele tatt er ”bærekraftig” i økonomisk og økologisk forstand. Sett fra kinesiske myndigheters side, truer dette selvbildet av et land hvor «sosial harmoni» er et viktig slagord. Det er dessuten mange tegn på streiker, protestaksjoner og misnøye på landsbygda.

Ettersom det i forrige kapittel er gjengitt noen hovedtrekk fra OECD-studien om ulikhet i framvoksende økonomier, skal vi her konsentrere oss om de viktigste funnene fra de tre utgavene av *China Human Development*. Dette er en rapport som UNDP – i samarbeid med kinesiske forskningsinstitusjoner - har gitt ut fra 2005 til i dag (UNDP 2005, UNDP 2008 og UNDP 2010). Det er særlig den første av dem som har ulikhet som et eksplisitt tema. I tillegg vil den generelle presentasjonen av Kina trekke inn materiale og synspunkter fra et lite utvalg artikler og bøker som stiller kritiske spørsmål ved dagens samfunnsutvikling (se særlig Hung 2008, Hung 2009, Nordhaug 2012 og Schaeffer 2012). Dette vil bli supplert med en informativ studie av den voksende kløfta mellom by land: *Mind the gaps: A political economy of the multiple dimensions of China's rural-urban divide* (Wang mfl. 2011). Den siste studien er vel verdt å se nærmere på fordi den bygger på mye kinesiskspråklig materiale, i tillegg til at den både tallfester viktige utviklingstrekk og diskuterer de drivkrefter som opprettholder og forsterker de samfunnsmessige skeivhetene. Men aller mest fortjener den oppmerksomhet fordi den – i motsetning til mye annen litteratur om ulikheter – utvider perspektivet fra å gjelde inntekter til å se på flere spesifikke velferdsmål. Den er dessuten gitt ut av Brooks World Poverty Institute ved Universitetet i Manchester, og gjør seg derfor nytte av et spesialisert forskningsmiljø som er kjent for sine komparative metoder.

Før vi går dypere ned i detaljer og ulike statistiske beregninger, må det udiskutable hovedsynspunktet slås fast: Den langvarige og rekordartete veksten har gått hånd i hånd med en tilsvarende rask økning i inntektsulikhet. Tallene varierer en god del, men de fleste studiene anslår at ginikvotienten har økt fra rundt 0,33 i 1980 til 0,47 i 2007. I praksis betyr det at Kina har gått fra å være et av verdens mest egalitære land til å bli et av de landene med raskest økende ulikhet. FN-organisasjonen *UN Habitat* har fastsatt ei slags "varselsgrense" på 0,40, som Kina for lengst har passert. Det vil samtidig si at den sosiale ulikheten nå er større enn i USA. I tillegg til de store forskjellene mellom byene og landsbygda når det gjelder inntekt, er det et sentralt poeng i *Mind the gap* (Wang mfl. 2011) at forskjellene utvilsomt blir langt større når også ulikhetene i velferdsgoder trekkes inn. Sett under ett er gapet mellom gjennomsnittsinntekt i byene og på landsbygda anslått til 3,3: 1 (se fig. 39). Kanskje er det tale om et gap som er dobbelt så stort når ulik adgang til helse, utdanning og andre offentlige goder trekkes inn. Mens det tidligere var mange som regnet med at det ville skje en utjamning gjennom markedsmekanismer og nedtoning av statlige intervensjoner, er det akkurat det motsatte som har skjedd. Forfatterne forklarer dette ikke minst med det som er kjent som *hukou*-systemet, som er et slags passsystem som begrenser retten for migranter fra landsbygda til å få varig oppholdstillatelse med fulle rettigheter i byene. Selv om slike restriksjoner er noe mykt opp siden de blei innført tidlig på 1950-tallet, er det fortsatt slik at myndighetene i de fleste byene holder på dem i praksis. Dette skjer ikke minst ut fra ønsket om å verne sine egne innbyggers arbeidsplasser og muligheter til å skaffe seg et sted å bo, noe som særlig er viktig i tider med høy arbeidsløshet og voldsom prisstigning på boliger. I offisiell statistikk regnes de ca. 150 - 200 millioner som oppholder seg som arbeidere (eller arbeidssøkende) i byene med til landsbygda, siden de skatter til hjemkommunene. I mengden av litteratur om de «ansiktsløse» millioner som på denne måten bygger det nye Kina gjennom slit og usikkerhet, er det ingen bok som forener analyse og reportasje så skarpt som *The accidental capitalist. A people's story of the new China* (Yaghmaian 2012).

Mind the gap viser til en omfattende litteratur som omhandler inntekts- og forbruksulikhet, der det bl.a. framholdes at myndighetene gir langt mer støtte til folk i byene gjennom sosialhjelp og andre former for subsidier. I tillegg skjer det en klar forvridding når det gjelder utdanning og infrastruktur for å trekke til seg (utenlandske) investeringer, mens de ekstremt fattige på landsbygda er fratatt mange av de godene som tross alt blei oppnådd før 1978. I en undersøkelse av en lang rekke velferdsdimensjoner vises det særlig til at det brukes mye mer på utdanning til barn og ungdom i byene. For kommuner på landsbygda med dårlig skatteinnngang er skolesystemet av langt dårligere kvalitet, samtidig som skrantende kommunekasser krever større egenbetaling. Resultatet er at andelen byungdom som går på skole er tre-fire ganger høyere enn på landsbygda, slik at de står bedre rustet i kampen om godt betalte jobber. Det anslås at ulikheten mellom by og land ville ha blitt redusert med 25-30 % om utdanningsmulighetene var de samme. Minst like slående er ulikhetene når blikket rettes mot helsesituasjonen, der det offentlige helsevesenet praktisk talt har kollapset på landsbygda. På samme måte som når det gjelder utdanning, er det derfor tale om en ond sirkel eller "fattigdomsfelle". Ifølge offisiell statistikk svarer rundt 30 % av alle kinesere at det er dårlig helse som er hovedårsaken til at de er fattige.

Jobbmuligheter og lønnsnivå er også en dimensjon som blir studert av Wang mfl., og de legger vekt på at landsbygda i hovedsak fungerer som en arbeidskraftreserve for vekstøkonomien. Det begrunnes særlig med *hukou*-systemet begrenser adgangen til permanent opphold med trygge ansettelsesvilkår i byene. Det er derfor tale om et høyst segmentert arbeidsmarked som følger egne lover, der mulighetene for sysselsetting langt på vei reguleres av byenes og industriens behov. Dette forsterkes ved at arbeidsmuligheter på landsbygda utenom jordbruket har blitt dårligere som følge av nedlegging av markedsøkonomiske ulønnsomme kommunale og statlige bedrifter. Arbeidsløshet og undersysselsetting på landsbygda tvinger nye millioner på millioner til å søke lykken i byene for å overleve. Dette fører igjen til at leveforholdene blir forverret for barn og ungdom som blir igjen. Ofte er de overlatt til seg selv eller til sine besteforeldre, som tilhører en generasjon hvor mange ikke har ressurser til å stimulere til utdanning. Det er anslått at rundt 40 millioner barn under 14 år hører med til dem som er kjent som «left-behind children» (Ye 2011). De store forskjellene i arbeidsmuligheter og lønnsvilkår gjør også at kløfta mellom by og land er usedvanlig stor når det gjelder offentlig pensjoner. Inntil det helt nylig blei introdusert enkelte reformer, var det knapt 5 % på landsbygda som hadde offentlige pensjonstilskudd. Dette er en skarp kontrast til byene, der andelen er rundt 65 %. Det trekkes også fram at miljøfaktorer forsterker ulikhetene, ettersom adgangen til reint vann og sanitæranlegg er mye dårligere på landsbygda. Det er også her vi finner en lang rekke "kreft-landsbyer" som følge av forurensing og utslipp av miljøgifter.

By og land, mann mot mann?

De store ulikhetene mellom by og land i Kina er også et viktig tema i flere andre studier. Et sentralt punkt som det hersker enighet om, er at det særlig var en rask inntektsvekst for bønder fra slutten av 1970-tallet og fram til midten av 1980-tallet. Det resulterte i at folk som var avhengig av jordbruket, nå tok inn på andre samfunnsgrupper. Det er anslått at forskjellen mellom gjennomsnittsinntekt i byene og på landet blei redusert fra 2,5: 1 i 1978 til 1,8: 1 i 1984. Deretter snudde denne tendensen, slik at forholdstallet rett etter tusenårsskiftet trolig lå på 3:1 (Nordhaug 2012: 12). Endringene fra slutten av 1970-tallet var i hovedsak et resultat av oppløsningen av folkekommuner, kollektivbruk og kooperativer. Disse hadde i den maoistiske perioden i all hovedsak tjent til å skvise folk på landsbygda, slik at det kunne overføres et overskudd til byer og industrialisering. Som kompensasjon fikk bøndene betydelig velferdsgoder og større sosial trygghet.

Omdanninga av jordbruket under Deng Xiaoping betydde at mesteparten av jorda hovedsak blei overført til familiebruk, dvs. at det var tale om en høy grad av egalitær fordeling. Vi ser derfor mange av de samme resultatene som i Taiwan og Sør-Kora, der oppstykkning av godseieres jord og en radikal jordreform tidligere hadde vært med på å legge grunnlaget for "det asiatiske mirakelet". Det var i det kinesiske tilfellet ikke tale om privatisering i vanlig forstand, men mer om en utvidet form for bruksrett. Begrensningene lå i at eiendommen ikke kunne selges, overføres til andre eller brukes som pant ved opptak av lån. Ved overgangen blei et slikt avtaleforhold satt til 15 år, men det blei seinere utvidet til 30 år. Etter at en minstekvote for levering av korn til statlige oppkjøpsordninger var dekket, blei det åpnet for salg av det overskytende på vanlige markeder. Det betydde også at det etter hvert blei dyrket andre landbruksvarer med høyere priser. Seinere blei denne

kvoteordninga helt opphevet. Offentlig støtte gjennom subsidier på kunstgjødsel og nye landbruksredskaper bidro til økt produktivitet og en produksjonsvekst på 30 % på fem år. I tillegg var det tydelig at disposisjonsrett over overskuddet stimulerte til økt arbeidsinnsats fra flere familiemedlemmer. Produktivitetsveksten kunne stige så raskt – og på kort tid – fordi utgangspunktet var så dårlig. Et uttrykk for dette var at 70 % av befolkningen i 1979 var sysselsatt i et jordbruk som ikke sto for mer enn 25 % av bruttonasjonalproduktet (Nordhaug 2012: 8). For inntektsnivået spilte det også inn at flere tok seg deltidsjobber utenfor jordbruket, for eksempel innenfor handels- og transportvirksomhet. Ifølge offisiell kinesisk statistikk blei tallet på ekstremt fattige halvert på landsbygda i perioden 1979-1984, fra 250 millioner til 125 millioner (UDP 2009: 10).

Forbedringene på landsbygda ved inngangen til 1980-tallet forteller altså en historie om økonomisk vekst, men det er ikke veksten i seg selv som gir den eneste forklaring på hvorfor fattigdommen blei så sterkt redusert og forskjellene mellom by og skrumpet inn. Som vi har sett, finner vi mye av grunnlaget i jordreformer og landbrukspolitikk med en egalitær profil. Dette gikk hand i hand med fortsatt offentlig satsing på småindustri. Dette vil med andre ord si at den dramatiske reduksjonen i fattigdom blei innledet lenge før åpningen mot en mer global kapitalisme. Denne omlegginga er for øvrig fortsatt modifisert gjennom en sterk statlig sektor og politisk kontroll (også kjent som ”markedsstalinisme”). I 1988 blei det anslått at ikke mer enn fire prosent av bøndene var jordløse. Dette står i skarp kontrast til India, der flertallet ikke har adgang til egen jord eller har små jordlapper som det ikke er mulig å leve av. Vi har da også sett at veksten i India i nyere tid på langt nær har hatt de samme virkninger på fattigdomsreduksjonen.

I ettertid står første halvdel av 1980 fram som et unntak. Det var heller ikke bare et spørsmål om endringer i jordbruket, ettersom myndighetene på denne tida ennå ikke helt hadde skrinlagt den maoistiske satsingen på småindustri i tettsteder og på landsbygda (Township and Village Enterprises – TVE). På denne måten var det etterspørsel etter lavlønt arbeidskraft, samtidig som det blei produsert for lokale markeder. Dette var i samsvar med tanken om at Kina skulle gjøre seg mindre avhengig av import, i tillegg til ønsket om å redusere opphoping av folk i byene. Denne politikken blei mer eller mindre forlatt ved inngangen til 1990-tallet, da nedleggingen av ulønnsomme bedrifter og satsing på eksportorientert stordrift i utvalgte vekstområder langs kysten blei den nye melodien. En illustrasjon på dette er at eksportproduksjonens andel av bruttonasjonalproduktet økte fra under 10 % i 1985 til rundt 40 % tjue år seinere (Nordhaug 2012: 14). Den nye strategien la mindre vekt på jordbruk, småindustri og forbedringer på landsbygda, samtidig som gevinstene ved jordreformer og produktivitetsvekst begynte å avta. For folks levekår spilte det etter hvert inn at mange av de velferdsgodene som tross alt fulgte med folkekommunene, ikke minst helsetjenester, blei avskaffet. En stadig større del av inntektene måtte derfor brukes til utdanning, helsestell og dyrere mat. Som nevnt førte også nedlegging av de mange småbedriftene (TVE) til tap av arbeidsplasser.

Mens urbanisering ofte har ført til at bønder i nærheten av byene kan dra fordel av økt kjøpekraft i byene, har den voldsomme byveksten og industrialiseringa i det siste tiåret også rammet bønder som har blitt presset ut fra jorda si. Det har ofte skjedd i form for konfiskering, ”landran” og tvilsomme transaksjoner mellom enkeltpersoner og

myndigheter. Kanskje har 50-60 millioner blitt berørt av dette, og mange av dem har lite å stille opp med i konkurransen om arbeidsplasser i byene. Lave priser på matvarer (særlig korn og andre basisvarer), offentlig satsing på infrastruktur og investeringer for å trekke til seg utenlandsk kapital i vekstområdene er med på å forklare at tendensen til utjamning har snudd (se fig. 56.)

Både geografi og politikk

For kinesere (som for alle andre) blir fattigdom og ulikhet avgjort både av hvor i landet de bor og hvilken samfunnsklasse de hører hjemme i. Selv om privat eiendomsrett og åpning for mer markedsøkonomi er et nytt trekk i Kina, utgjorde de øvre sjiktene i partihierarkiet og i byråkratiet allerede en privilegert klasse. De hadde også gode muligheter til å føre en slik posisjon videre gjennom politisk nettverk, sosiale forbindelser og barnas utdanning. Fram til slutten av 1980-tallet var det imidlertid en helt dominerende statssektor. Det beskjedne spillerommet for privatkapitalisme var symbolisert med at det først i 1987 blei formelt tillatt å eie bedrifter med mer enn sju ansatte. Etter dette har mange innenfor de ovennevnte samfunnssjiktene klart å svinge seg opp til å bli storkapitalister, ikke minst gjennom oppkjøp av statsbedrifter for en billig penge, samarbeid med utenlandske selskaper, eiendomsspekulasjon og entreprenørvirksomhet, ofte ved hjelp av regelrett korrupsjon. For dem som har de rette forbindelsene er det særlig investeringer i fast eiendom i storbyer, der det er galopperende tomte- og boligpriser, som har kastet mye av seg. Når enkelte økonomer advarer mot å la seg blende av offisielle tall for BNI-vekst, er det fordi det er anslått at en så stor del av den – kanskje 15-20 % - er knyttet til en prisboble i fast eiendom i storbyene. Dette er med andre ord et spørsmål om prisfastsetting istedenfor at det skapes realøkonomiske verdier og ny produksjon.

Det politiske nettverket er nå ytterligere forsterket ved at medlemskap i Kinas Kommunistiske Parti er blitt åpnet for storkapitalister helt til topps. I 2005 blei Rong Zhijan, sønn av landets tidligere visepresident, den aller rikeste av de ”røde kapitalistene” (Weil 2008: 63). Det er ingen tilfeldighet at Kina ifølge internasjonale oversikter er det landet hvor det årlig kommer til flest dollarmilliardærer, slik at landet nå er nr. 2 etter USA. I 2010 var det 128 som var registrert som dollarmilliardærer, mot bare 10 så seint som fem år før (Weil 2008: 63). Mange i ledelsen av store selskaper er aktører på den internasjonale arena, og de kan sies å utgjøre en del av det samme ”transnasjonale borgerskapet”. Dette forsterkes ytterligere ved at både private og statlige selskaper, gjerne i tospann, har kastet seg inn i det globale kappløpet om landbruksjord, olje og andre mineraler (Klare 2012).

Dersom vi retter blikket mot lønnsforholdene for vanlige arbeidere, ser vi en viss lønnsøkning for folk med stabile jobber og rettigheter gjennom *hukou*-systemet. Likevel utgjorde timelønna for en kinesisk industriarbeider bare rundt 3 % av lønna for tilsvarende arbeid i USA i 2000, andelen var den samme i 2009. Etter dette har det kanskje vært en stigning opp mot 4 %. Det er trolig et uttrykk for kinesisk politikk for å øke den innenlandske etterspørselen i globale krisetider, men dette kan også skyldes lavere reallønn for deler av arbeiderklassen i USA. Det lave lønnsnivået er et resultat av en villet politikk for å trekke til seg utenlandske selskaper ved å tilby billig arbeidskraft med god utdanning. Dette har også vært oppnådd ved å forby uavhengige fagforeninger og slå hardt ned på

streiker og andre aksjoner. Det er også flere – både blant ungdommer og i den eldre garde – som har problemer med å finne seg en jobb, ettersom en vekst på opp mot 10 % ikke har vært nok til å skaffe lønnsarbeid til alle. En nærmest livslang jobbtrygghet blei også avskaffet da en ny konkurslovgivning åpnet for salg av statsbedrifter (SOEs). Privatisering betyr dessuten at de ansatte mistet mange velferdsgoder, ikke minst pensjoner, som har vært knyttet til arbeidsplassen. Det er også påfallende at arbeidsinntektene i Kina gikk ned fra 51 % til 40 % av Kinas BNI i tiåret mellom 1995 og 2005 (Hung 2009: 19).

I tillegg til at det er viktig om du bor i by eller på landsbygda, eller hvilken klasse eller samfunnssjikt du hører til, får det stadig mer å si hvilken provins eller region på ”landsbygda” du bor i. Langs alle disse dimensjonene øker disse forskjellene for hvert år, det gjelder enten vi måler absolutt eller relativ ulikhet. En rekke eksempler på dette er gitt i Albert Keidels studie ”Chinese regional inequalities in income and well-being” (Keidel 2009), skrevet av en økonom og Kinaspesialist som studerer fattigdom og ulikhet med data både fra Verdensbanken og fra det statistiske sentralbyrået i Kina. Som nevnt i forrige kapittel, ligger anslagene fra Verdensbanken høyest når det gjelder antall fattige. Det skyldes i første rekke at banken foretar et skjønn over antatt *forbruk*, som er deres internasjonale norm for sammenlikninger, mens de offisielle tallene ser på *inntekt*. Særlig i Kina kan det være betydelig forskjell mellom inntekt og forbruk, sida en god del av inntekten går til sparing. I tillegg til utstrakt sparing i regi av både stat og næringsliv, utgjør sparing i private husholdninger rundt 20-25 % av bruttonasjonalproduktet i Kina. For enkelte hushold er det ikke uvanlig å spare rundt 40 % av inntekten. I 2010 blei spareraten anslått til 38 %, mot 4 % i USA (*Business Week*, 10/06/2010.)

Den høye spareraten oppfattes gjerne som et uttrykk for at det er lønnsomt å samle opp midler for å investere. Blant vanlige folk på landsbygda kan det like gjerne avspeile mangelfulle velferdsordninger og svakt utbygd sosialt sikkerhetsnett, ikke minst for de eldre. Det er da også mange kinakjennere som peker på at kombinasjonen av høy sparing på grunn av manglende sosial sikkerhetsnett, i kombinasjon med et beskjedent lønnsnivå, har ført til et slags institusjonalisert underforbruk av varer. (Det kan også uttrykkes som en overakkumulering av kapital). For å gi et eksempel: i 2008 blei 38 % av alt stål i verden produsert i Kina, men det er anslått at omkring 10 % av dette var en overproduksjon som ikke blei solgt. I seg selv utgjorde dette mer stål enn det verdens nest største produsent (Japan) samlet sto for (Nordhaug 2012: 20).

Økende regionale forskjeller

Hvis vi vender tilbake til Albert Keidels studie, tar han sitt utgangspunkt i at Verdensbanken i 2005 reviderte de kinesiske fattigdomstallene etter nye skjønn. For befolkninga på landsbygda, som er de som omfattes av hans undersøkelse, betyr det at andelen som må klare seg med mindre enn under en dollar om dagen (PPP) gjorde et hopp opp fra 4,0 % til 13,5 %. For å gå litt mer konkret til verks, har Keidel valgt å sammenlikne fem provinser: Jiangsu, Liaoning, Hunan, Sichuan og Shaanxi. De to første er begge kystprovinser. Den første (Jiangsu) utgjør en del av stor-Shanghai og den dynamiske østkyst-regionen, mens den andre (Liaoning) ligger i Mandsjuria med ugjestmildt innlandsterreng og lange vintre. Hunan er tradisjonelt et kornkammer i det sentrale kjerneområdet. Sichuan representerer innlandsregionen i sør, mens Shaanxi i den

nordlige innlandsregionen er enda mer isolert. Omfanget av inntektsfattigdom blant landsbygdbefolkningen i disse to provinsene er gjengitt i fig. 40, med data organisert både etter Kinas offisielle fattigdomsgrense, Verdensbankens éndollargrense fra før 2005, den reviderte éndollargrensa (dvs. 1,25 USD) og den reviderte todollargrensa fra 2005. Her ser vi også at andelen av landsbygdbefolkninga som lever under 1 USD (2005) er nesten 7,5 ganger høyere i Shaanxi enn i Jiangsu, eller 45,1 % mot 6,1 %. Det er også interessant å merke seg hvor mye andelen øker begge steder om blikket rettes mot dem som faller under todollargrensa. For Juangsus tilfelle øker andelen da til 33,4 %, mens den for Shaanxi ligger helt oppe på 87,6 %. Som ventet blir forskjellen mindre mellom provinsene jo høyere fattigdomsgrense som velges. De samme provinsene framviser også store forskjeller når det gjelder sparing blant husholdninger, som utgjør 30,8 % av disponibel inntekt i Juangsu og 7,6 % i Shaanxi. Dette understreker på nytt at den generelle framgangen i Kina dekker over store ulikheter.

Albert Keidel har også lagd en oversikt over alle 31 provinsene i Kina (minus fire byprovinser) når det gjelder gjennomsnittsinntekt og – forbruk for folk på landsbygda. Selv om slike tall som kjent dekker over betydelige forskjeller mellom rike og fattige, framviser de likevel et interessant bilde av ulikhet etter geografiske skillelinjer. Det understrekes også her at det har vært en betydelig framgang i gjennomsnittsforbruk for folk på landsbygda i alle provinsene i perioden 1980-2005 målt i faste priser, samtidig som forskjellene har økt uansett mål. Mens forskjellene mellom den rikeste og fattigste provinsen når det gjelder forbruk på landsbygda var 1,75:1 i begynnelsen av denne perioden, var den i 2005 vokst til det dobbelte. Dette er den *relative* ulikheten, mens den *absolutte* ulikheten mellom disse to gruppene, målt i faste yuan, økte i samme periode fra 244 yuan til 3948 yuan. Det vil si det samme som at den *absolutte* forskjellen har blitt nesten 17 ganger større. Den samme tendensen viser seg når de forskjellige provinsene grupperes sammen i sju storregioner. Også her er det skilnadene mellom kyst og innland som trer klarest fram

Det er også verdt å merke seg at det i løpet av de tjue åra som omfattes av undersøkelsen ikke har skjedd noen endring i den innbyrdes rangeringen mellom de sju provinsene. Det vil si at forspranget som var der i 1985, bare har blitt større. Vi ser det samme når UNDPs *China Human Development Report 2010/11* presenterer forskjellene mellom indeksen for menneskelig utvikling (HDI) i de ulike provinser. Her går det bl.a. fram at Beijing og Shanghai befinner seg på nivå med Tsjekia og Portugal, mens innlandsprovinsen Guizhou plasserer seg nær Den demokratiske republikken Kongo. På samme måte skårer Shanghai 44 % høyere enn Tibet, og forskjellen i levealder mellom Shanghai og Guizhou er mer enn 10 år. I den samme rapporten blir det anslått at gjennomsnittsinntekten i Shanghai er 73, 25 yuan mot 8,824 i Guizhou, dvs. 9:1 (UNDP 2010: 12).

UNDPs *China Development Report 2010/11* gir også en rekke eksempler på ulikhet som følger kjønn. For eksempel kan 92 % av alle menn over 15 år lese og skrive, mot bare 78 % for kvinner. Det blir også foretatt inndelinger etter befolkningsgrupper, der det anslås at 95 % av de som lever i absolutt fattigdom tilhører etniske minoriteter. Når de regnes med til det som kalles sårbare grupper, er det ikke minst fordi de bor i deler av landet som er utsatt for forringelse av naturgrunlaget, oversvømmelser eller tørke.

Hva sier så kinesisk statistikk selv om ulikhet i levekår, inntekter, formue, sysselsetting, helse og utdanning? Dessverre foreligger det ikke noe som likner på en systematisk offentliggjøring av informasjon om ulikhet i dens mange dimensjoner etter UNDPs *China Human Development Report 2005*, der de fleste tallene bygger på undersøkelser fra noen år tidligere. (Det er varslet en offisiell beregning av ginikvotient basert på inntektsulikhet i 2013). Selv om tallene fra UNDP-rapporten altså ikke er så nye, forteller de likevel mye om tendensene i de første 20-25 åra av "reformperioden". Sammenholdt med biter av nyere studier fra både offisielt og ikke-offisielt hold, hvorav en del er gjengitt ovenfor, er det all grunn til å løfte fram noen hovedfunn fra 2005.

Dersom vi starter med forskjeller mellom by og land, forteller kinesisk statistikk at gjennomsnittsinntekten – dessverre ikke målt i faste priser – var 824 yuan høyere i byene i 1990. Dette gapet var økt til 5850 når vi kommer fram til 2003. Enda mer talende er det at av de 10 % rikeste i Kina i 2003 bodde 93 % i byene, mens av de fattigste 10 % bodde 98,7 % på landsbygda (UNDP 2005: 25). Inntektsforskjellene anslås på dette tidspunktet til 3,2: 1, men – som nevnt ovenfor – heter det at ulikheten kanskje er 30 % høyere om goder som gratis helsestell, husleiesubsidier og pensjoner regnes inn. Når det gjelder inntektsulikheter innad på landsbygda, vises det til at ginikvotienten har økt fra 0,22 i 1978 til 0,37 i 2002. Det pekes samtidig på at den viser en fortsatt økende tendens. Det anslås også at de 10 % rikeste på landsbygda har 28 % av alle inntektene, og at de i har snitt har 11 ganger mer enn de fattigste 10 %. Det er omtrent de samme forskjellene innad blant bybefolkningen.

Større forskjeller i formue

På samme måte som vi har sett i verdenssamfunnet som helhet, blir også forskjellene mellom folk større i Kina om vi flytter blikket fra inntekt til formue (jord, hus, finansielle aktive, produksjonsmidler og varige forbruks-goder). Det gjelder både i byer, på landsbygda og i landet som helhet. Allerede i 2003 blei det anslått en ginikvotient for formue 0,55, altså klart høyere enn om det bare var tale om inntektsulikhet. Av UNDPs Kina-rapport fra 2005 går det fram at formuen til de øverste 20 % er nesten 60 % av samlet formue, dvs. mye mer enn de resterende 80 % |har til sammen (UNDP 2005: 37). Konsentrasjonen er tydeligst når vi ser på finansielle aktiva og verdien av boliger, noe som særlig trekkes opp av de rikeste i byene.

Til tross for en betydelig – og økende ulikhet – er det likevel langt fram til at Kina likner på verden som helhet når det gjelder fordeling av formue. (Vi så i kap. 6 at 10 % aleine legger beslag på mer enn 80 % av den globale formuen). Det bør imidlertid minnes om at tallene fra UNDP-rapporten fra 2005 nå er nærmere ti år gamle, og at det nettopp er økt konsentrasjon av fast eiendom og finansielle aktiva i byene som etter dette har gjort kløftene i det kinesiske samfunnet enda dypere. Det er derfor med god grunn at Kina er omtalt som "a house divided" både når det gjelder forskjeller mellom arbeidere og kapitaleiere i byene, mellom by og land, mellom regioner og provinser, mellom menn og kvinner og mellom etniske grupper. I det siste tilfellet er det slik at majoriteten av han-kinesere kanskje har tre-fire ganger høyere inntekt enn de som tilhører etniske minoriteter (Weil 2008). Det er mot denne bakgrunn at *UNDPs China Human Development Report 2008/09* både redegjør for landets enorme framgang i kampen mot fattigdom og understreker behovet for mindre ulikhet og mer hensyn til miljø og naturressurser. Det

krever ifølge UNDP omlegginger både når det gjelder økonomi, politikk, kultur og sosiale forhold (UNDP 2009: 1). At det er et klart forbedringspotensial, som det heter, går også fram av at Kinas rangeres helt nede på 101 plass på UNDPs Human Development Index for 2011. Det har riktignok kommet til flere land etter hvert på FN-statistikken, men 101. plass er akkurat den samme plassen som for 20 år sida.

I tillegg til de problemer som ulikhet skaper både for vekst og sosial stabilitet, blir miljø- og klimaproblemer stilt i sentrum i *China Human Development Report 2010/11*. Her er hovedtema hvor sterkt Kina er berørt av de menneskeskapte klimaendringene, som fører til både jorderosjon, tap av biologisk mangfold, reduserte kornavlinger, forørkning, ekstremvær, tørke i nordøst og oversvømmelser i de nedre delene av Yangtse. I tillegg er det allerede klare tegn til svikt i vanntilførselen når isbreene i det vestlige Kinas smelter. Det blir i UNDP-rapporten også advart mot at global oppvarming vil gi økt utbredelse av en rekke sjukdommer, slik som malaria og denguefeber. Sammen med forurensning av vann og luft, som allerede skaper problemer for produksjon og økologisk bærekraftig vekst, gjør dette at framtidsutsiktene ser mindre lyse enn økonomisk statistikk aleine skulle tilsi. Hovedbudskapet er derfor behovet for overgang til en lavkarbon-økonomi, noe som både vil redusere utslipp av klimagasser og gi mindre energisløsende industriproduksjon, transport og strømforsyning. De mange forslagene lanseres på bakgrunn av den raske økningen i CO₂-utslipp i de siste tiåra, selv om Kina per innbygger fortsatt har et utslipp som ligger på under en tredel av nivået i USA. Dersom en legger et historisk perspektiv til grunn, går det fram av fig. 41 at Storbritannia og USA per innbygger har bidratt 150 ganger mer enn Kina til opphopingen av CO₂ i atmosfæren gjennom de siste 150 åra (UNDP 2010: 30). Det er da også slike tall som mange land i Sør trekker inn i diskusjonen om hvordan byrdene i kampen mot ødeleggende klimaendringer skal fordeles.

Et asiatiske overblikk

Det bildet som ovenfor er tegnet av Kina, blir både bekreftet og supplert med data fra andre asiatiske land i *Asian Development Outlook 2012* (ADB 2012). Dette er en rapport fra Asian Development Bank fra april 2012, og den er derfor er en kilde til mange oppdaterte opplysninger. Mer interessant for vårt formål er at det nettopp er ulikhet som stilles i sentrum, slik det går fram av undertittelen *Confronting rising inequality in Asia*. Dette er ytterligere en understrekning av at dette er et tema som stadig flere internasjonale institusjoner er opptatt. Det er ikke vanskelig å forstå, ettersom rapporten viser klart hvor stor forskjellen er mellom de 10 % rikeste og 10 % fattigste i et utvalg av de mest folkerike statene i Asia. Av fig. 42 ser vi at forholdstallet for Kina, Filippinene og Malaysia ligger mellom 13:1 og 16:1.

Som utviklingsbank velger ADB i hovedsak å bruke databasen og fattigdomsdefinisjoner fra Verdensbanken, med de svakheter som tidligere er diskutert. I enkelte tilfeller – slik som for Kina og Indonesia – er disse oppdatert med nyere data. Med et slikt utgangspunkt åpner rapporten med å slå fast at over 700 millioner mennesker i Asia er "løftet ut" av fattigdom etter 1990. Dette er basert på en anslått reduksjon i andelen under 1,25 USD om dagen (PPP) fra 53,9 % til 21,5 % i asiatiske utviklingsland under ett. Dette settes naturlig nok i sammenheng med den økonomiske veksten i Kina og India. Det gjøres imidlertid klart at det samtidig er de økende ulikhetene i disse to folkerike gigantene

som forklarer at Asia ikke lenger utmerker seg med en relativt lav ulikhet. Ifølge ADB er det nå slik at godt over 80 % av alle asiater bor i land med økende gap mellom rik og fattig. Dette fanges lettest opp på statistikken over inntekt, men det understrekes samtidig det er viktig å se på faktorer som adgang til helse- og utdanningstjenester. Studien har også som sitt utgangspunkt at økende ulikhet kan føre til lavere vekst enn det som ellers ville ha vært tilfelle. Det skyldes ikke minst svekket ”menneskelig kapital” hos fattigfolk, samtidig som skeiv fordeling både rammer forbruk og etterspørsel og utgjør en trussel mot politisk stabilitet og velfungerende samfunnsinstitusjoner. Ifølge ADB er det derfor ingen tvil om at ulikhet gjør at fattigdommen blir redusert i mindre omfang enn den økonomiske veksten i seg selv skulle tilsi. Det legges i denne forbindelse fram beregninger som viser at dersom ulikheten hadde holdt seg på samme nivå i 2010 som 20 år tidligere, ville tallet på asiater under fattigdomsgrensa på 1,25 USD ha vært 240 millioner lavere (ADB 2012: 41). Det gjøres også oppmerksom på at Verdensbankens anslag over forbruk gjør at ulikheten framstår som mindre enn om inntekt var valgt, slik det blir gjort i Latin-Amerika og OECD-landa. Mens for eksempel en ginikvotient basert på forbruk viser at Vietnam ligger på 0,37, stiger den til 0,46 om det er inntekt som legges til grunn.

Selv om ADB altså dokumenterer økt ulikhet i land hvor over 80 % bor, med en økning i Kinas ginikvotient fra 0,33 til 0,44 i perioden 1990-2008, legges det også her vekt på at det er andre målemetoder som bedre fanger opp kløfta mellom de aller rikeste og de aller fattigste. For dette formål bygger ADB på sammenliknbare husholdsundersøkelser i en rekke asiatiske land. Når forskjellen mellom de øverste og nederste kvintiler (dvs. de fattigste 20 % og de rikeste 20 %) blir undersøkt, går det fram at utviklingen av ulikhet her går enda raskere enn det ginikvotienter fanger opp. Mens de rikeste 20 % i gjennomsnitt hadde fem ganger så høy inntekt som de fattigste 20 % i 1990, var forholdstallet nesten fordoblet til 9,6: 1 i 2008. Med tanke på at ulikheten vokser mye raskere målt som avstand mellom de rikeste og fattigste enn som ginikvotient, konkluderer ADB med at forklaringen ligger i oppsvulmingen av inntekter i de øverste samfunnslag (ADB 2012: 48). Mens Kina har større ulikhet enn India uttrykt i form av en ginikvotient, er rikdommen enda mer konsentrert på toppen i India. Her er andelen 21,3 % for de rikeste 5 % og 9,05 for den rikeste 1 % (ADB 2012: 50).

Teknologiske endringer og mer til kapitaleierne

Dersom forholdene i Asia sammenlikes med andre deler av verden, er det – ikke overraskende – et hovedfunn at ulikheten er klart større enn i OECD-landa. Dette har som særlig sammenheng med at OECD-området har høyere skatt og større velferdsoverføringer. Selv om Asia gjennomgående har mindre ulikhet enn i Latin-Amerika og Afrika sør for Sahara, er det bare her at tendensen går klart i retning av økende ulikhet.

Asian Development Outlook 2012 går også inn i den interessante grunnlagsdebatten om alle former for ulikhet er like uønsket. Selv om det vises til flere fordeler ved at enkeltpersoner belønnes ulikt etter anstrengelser og dyktighet, er det eneste etisk forsvarlige om dette skjer dersom det i utgangspunktet er *like muligheter* (ADB 2011: 53). Det er mot en slik bakgrunn studien undersøker hvor likt utgangspunkt et lands innbyggere egentlig har, og det slås fast – heller ikke her særlig overraskende – at mye er avhengig av

sosial bakgrunn, bosted (by/land/region), kjønn og etnisitet. Blant rapportens mange eksempler kan det trekkes fram at risikoen for at et barn ikke får begynne på skole i India er tre ganger høyere for dem som hører til de fattigste 20 % enn til de rikeste 20 %. Sjansen for å gå videre på skole etter ungdomsskole er 27 ganger høyere i Pakistan for barn av de 20 % rikeste sammenliknet med barn av de fattigste 20 %. På samme måte vises det til at risikoen for å dø før fylte fem kan være opp til ti ganger høyere for fattige enn for rike i flere asiatiske land. Store regionale ulikheter med hensyn til helse har også sammenheng med at enkelte regioner har langt dårlige utbygd vannforsyning og sanitærsystemer. Det hjelper heller ikke om et menneske har skaffet seg god utdanning og god helse ved egen innsats om hun møter diskriminering på arbeids- eller kredittmarkedet på grunn av kjønn eller etnisitet.

Forklaringene på den økende ulikheten er i ADB-rapporten i hovedsak knyttet til drivkrefter som teknologiske endringer, globalisering og mer markedsøkonomi. Det vil si at det stort sett er de samme forhold som forklarer både vekst og sosiale forskjeller. Med et slikt utgangspunkt legges det bl.a. stor vekt på at teknologiske endringer gir bedre uttelling for dem som er faglært og har høy utdanning. Dette avspeiles ikke minst gjennom en betydelig økning i lønnsforskjellene mellom ulike kategorier lønnstakere. Det slås også fast at det er en klar global trend både i vestlige land og i Asia i retning av at lønnsveksten sakter akterut i forhold til produktivitetsveksten. Dette forklares både med teknologiske forbedringer og endringer på arbeidsmarkedet, slik som at arbeidere i mindre grad er fagorganisert, at flere er arbeidsløse og at migrasjon fra landsbygda øker. Som eksempel blir det vist til at produktivitetsveksten i India har vært 7,4 % i perioden 1990-2007, mens reallønnsveksten ikke har vært høyere enn 2 % (ADB 2012: 66). En annen måte å uttrykke dette på er at kapitalinntektene har steget langt kraftigere enn inntektene på arbeid. Dette bidrar naturlig nok til økt ulikhet, ettersom kapitalinntekter er mye skeivere fordelt enn arbeidsinntekter. På samme måte som det ovenfor er lagt vekt på at ulikhetene generelt er større når det gjelder formue/rikdom enn når det gjelder inntekt, viser ADB-studien at det samme i høyeste grad er tilfelle i utviklingsland i Asia. Mens inntektsulikheten er større i Kina enn i India målt som en ginikvotient, er det interessant å merke seg at det motsatte er tilfelle når blikket rettes mot formuesulikhet. Her er tallene henholdsvis 0,55 og 0,65, noe som i begge tilfelle er langt høyere enn i målinger av inntekt eller forbruk. Dette gjør at India framviser større ulikhet enn land som USA, Frankrike og Mexico.

Når ADB-studien fra 2012 i sin avslutning antyder hvilke politiske virkemidler som kan tas i bruk for å redusere ulikheten, blir det pekt på at asiatiske utviklingsland gjennomgående setter av en beskjeden del av BNI til utdannings- og helsetiltak. Her er tallene henholdsvis 4 % og 5 %. Økt satsing på disse områdene vil derfor skape en mer "inkluderende vekst", og gjøre det mulig for flere å benytte seg av slike tjenester. Det trekkes fram at kontrasten er stor til Latin-Amerika, som i det siste tiåret har klart å gjøre om på sine prioriteringer i mer sosial retning. Et annet viktig poeng er at myndighetene i flere land bør avvikle eller endre de prissubsidiene som først og fremst kommer de mer velstående til gode. Et eksempel på dette er subsidiering av bensin i Indonesia, der det er 10 % av befolkningen som nyter fordel av betydelige beløp. Det framheves også hvilket ubrukt potensial som ligger i endringer i skattesystemet, der det i dag hentes inn lite fra både enkeltpersoner (med lav marginalsatt) og fra bedrifter. Det siste settes i

sammenheng både med lobbyvirksomhet og med et ønske om å trekke til seg investeringer. I det siste tilfellet, er det ifølge ADB slik at man ender opp med å gi store lettelser til virksomhet som ville ha kommet i stand under alle omstendigheter.

9. LATIN-AMERIKA SOM UNNTAK

Det har flere steder underveis vært vist til at en rekke latinamerikanske land etter tusenårsskiftet har framvist en klar tendens til både fattigdomsreduksjon og noe mindre ulikhet. Det er her tale om en verdensdel som i et sammenliknende perspektiv allerede har en lav andel av befolkningen under de vanligste internasjonale fattigdomsgrensene. Men det er samtidig en verdensdel med større kløft mellom rik og fattig enn noe annet sted. Dette gjelder enten det er konsentrasjon av jordeiendommer eller ginikvotient for inntekt som legges til grunn. (For en oversikt over jordfordeling, se fig. 22 generelt og fig. 43 mer spesifikt for Brasil). Mens vi tidligere har sett at fortsatt fattigdomsreduksjon er i samsvar med internasjonale tendenser, skiller Latin-Amerika seg klart ut fra andre områder i Sør med sin kurs mot mindre ulikhet. Dette er en veldokumentert trend på et kontinent som har bedre statistiske målemetoder og datagrunnlag enn i andre deler av den tredje verden. I tillegg finnes det lange tidsrekker som gjør det mulig å studere endringer over tid.

Politisk kursskifte

Fordi Latin-Amerika som nevnt framviser et annet bilde enn det som er vanlig i våre dager, er det ikke mangel på diskusjon av de viktigste årsakene til en slik kursendring. Fra den omfattende litteraturen er det som utgangspunkt valgt et nytt og spennende bidrag som ser på de siste 20 åra under ett: *Inequality trends and their determinants. Latin America over 1990-2010* (Cornia 2012). Det er skrevet av den kjente utviklingsøkonomen Giovanni Andrea Cornia. Han er professor ved Universitetet i Firenze, og har bak seg flere viktige stillinger innenfor FN-systemet, ikke minst i UNICEF. Studien av ulikhet i Latin-Amerika springer ut av et større prosjekt som Cornia leder ved FN-universitetets institutt for utviklingsøkonomi, UNU-WIDER, der Cornia tidligere var direktør. Prosjektets tittel er betegnende nok *The new policy model, inequality and poverty in Latin America: Evidence from the last decade and prospects for the future*.

Et naturlig utgangspunkt for denne WIDER-studien – som for alle andre studier av Latin-Amerika - er de enorme ulikhetene med røtter tilbake til kolonitida. Det er en vanlig oppfatning at store forskjeller med hensyn til jordeiendommer og politisk makt har ført til at et lite mindretall innenfor jordbruk og handel etter hvert har befestet sin makt også innenfor industri- og finanssektoren. Når det gjelder eiendomsforhold på landsbygda, blei det ved inngangen til 1950-tallet anslått en ginikvotient som varierte mellom 0,61 (Mexico) og 0,93 (Paraguay). Til sammenlikning var variasjonene i Afrika og Asia mellom 0,29 og 0,56. Blant de andre hovedgrunnene til den dype ulikheten er store forskjeller i utdanningsmuligheter. Mange trekker også fram den sterke maktkonsentrasjonen innenfor gruve- og mineralindustrien i land som Bolivia, Mexico, Venezuela, Chile og Peru. Det har

også vært en klar tendens til å favorisere bybefolkningen gjennom skatte-, pris- og valutapolitikken, kjent som "urban bias". Gjennomgående har inntektene for folk på landsbygda ligget 35-50 % lavere enn i byene.

Tidlig på 1950-tallet var resultatet av de ovennevnte forholdene at inntektsulikheten varierte mellom en ginikvotient på 0,47 og 0,65, noe som var klart høyere enn i noen annen verdensdel. Fram til midten av 1970-tallet var bildet mer sammensatt. UNU-WIDER-studien ser dette i sammenheng med mindre i land som fulgte en strategi for «importsustitusjon». Med dette menes at statlige intervensjoner i form av støttetiltak og tollvern gjorde det mulig å produsere industrivarer som tidligere blei importert. I land som Argentina, Costa Rica og Venezuela gikk dette sammen med tilløp til offentlige velferdstiltak og en sosialpolitikk som tok hensyn til fagbevegelsens interesser. På den andre sida vokste ulikheten klart i bl.a. Brasil og Chile, der militærjuntaer slo inn på en økonomisk politikk i tråd med liberalistiske oppskrifter. Her gikk politisk ufrihet og markedets frihet hand i hand.

Med gjeldskrise og økonomisk nyliberalisme er 1980-tallet ofte omtalt som det "tapte tiåret" i Latin-Amerikas historie. Det som blei kalt stabilisering, strukturtilpasning eller "reformer", fulgte i hovedsak oppskriftene fra Verdensbanken og IMF. Cornia er ikke i tvil om at voksende ulikhet på denne tida har klar sammenheng med privatisering, liberalisering av handel og finansmarkeder, åpning for utenlandske investeringer og nedskjæringer på offentlige budsjetter. Med handelsliberalisering fulgte for eksempel nedgang i sysselsettingen og økt arbeidsløshet blant ufaglært arbeidskraft. Det er også klart dokumentert at lønnsinntektenes andel av samlede inntekter sank kraftig, dvs. at det var en tilsvarende økning i andelen for kapitalinntekter. Deretter blei den mer ortodokse nyliberalismen myket noe opp, noe Cornia omtaler som "augmented Washington consensus". Etter det politiske kursskiftet i land etter land, som blei innledet med Hugo Chavez' valgseier i 1998, blei denne mer enn 20 år gamle tendensen til økt ulikt utvetydig snudd. En forenklet oversikt over en slik utvikling er gjengitt i fig. 44, som viser at ginikvotienten i 2010 nærmet seg ulikhetsnivået fra perioden før "Washington consensus" for alvor slo inn over verdensdelen. Selv om ulikhetene i det siste tiåret er noe redusert, har det hittil ikke vært tale om annet enn å gjenopprette nivået fra inngangen til 1980-tallet.

Ser vi litt nærmere på UNU-WIDER-studiens analyse av perioden 2002-2010, viser tallene at ulikhetene har blitt mindre i praktisk talt alle land. De eneste unntakene er Nicaragua og Honduras, mens det ikke har vært noen endring i Costa Rica. I løpet av dette relativt korte tidsspennet har ginikvotienten sunket med 0,23 i snitt. Forbedringene har gjennomgående vært større i regimer til venstre for sentrum ("left of centre – LOC"), med Argentina og Venezuela på topp (Cornia 2012: 7). Et trekk som er verdt å merke seg er at denne tendensen fortsatte under den mest akutte kriseperioden i 2008, riktignok noe svakere, og at det kom en ny forbedring fra 2010. En rimelig tolkning er at de tiltakene som er satt i verk for å redusere ulikhetene er så grunnleggende at ikke påvirkes så lett av økonomiske svingninger.

Alt har sin forklaring

Som nevnt ovenfor, har Latin-Amerika det til felles med andre deler av verden (minus Midtøsten og Nord-Afrika) at ulikhetene gjennomgående blei større på 1980- og 1990-tallet. Hvordan skal de forklares at denne tendensen er brutt etter tusenårsskiftet?

Ifølge Cornias undersøkelser er det liten grunn til å feste lit til en del populære forklaringer om at redusert ulikhet mest skyldes høyere råvarepriser, overføringer fra migrantarbeidere, smitte fra en gunstig verdensøkonomi, rask vekst eller rett og slett en god porsjon flaks. Han minner isteden om at også andre deler av verden har opplevd mye av det samme, uten at det på noen måte har gitt mindre ulikhet. I virkeligheten har den økonomiske veksten vært mye høyere i Kina, Vietnam og India, dvs. land med en betydelig økning i ulikhetene, riktignok fra et lavere nivå. Kina har for eksempel passert 0,47 på en giniindeks, og har dermed gått forbi Argentina, Uruguay og Venezuela, og er nå på nivå med Mexico (Cornia 2012: 12).

Den generelle antakelsen om at råvareprisøkning og høyere eksportinntekter i seg selv ikke kan ha vært avgjørende, begrunnes av Cornias med at gevinstene ved høyere råvarepriser særlig tilfaller eiere av jord og gruver. Dette er sektorer med sterk maktkonsentrasjon og dominans av utenlandske selskaper, og som gjerne er kapitalintensive næringer som etterspør lite ufaglært arbeidskraft. Cornia viser også til at ulikheten også er blitt mindre i latinamerikanske land med en annen økonomisk struktur. Det er heller ingen grunn til å overvurdere betydningen av økte overføringer fra migrantarbeidere, selv om de økte kraftig fram til 2007/08. Den viktigste grunnen til dette er at disse overføringene er konsentrert om noen få land (Sentral-Amerika, Mexico), mens ulikhetene er kraftigst redusert i søramerikanske land. Heller ikke er det lett å oppfatte tilførselen av utenlandsk kapital gjennom andre kanaler som et klart bidrag til redusert ulikhet, ettersom det mest er tale om midler som plasseres i aksjer og obligasjoner. Det vil igjen si at gevinsten mest tilfaller aksjonærer i børsnoterte selskaper. I virkeligheten var det etter tusenårsskiftet en stagnasjon i utenlandske investeringer (FDI) etter at bølgen med oppkjøp av privatiserte selskaper hadde lagt seg. Rikeligere tilgang på kapital har riktignok ført til et lavere rentenivå enn det som ellers ville ha vært tilfelle, men gunstige utlån gis gjerne oftere til kapitalintensive storbedrifter enn til småbedrifter. Det er sjelden at det i det hele tatt kommer småbønder eller den uformelle sektoren til gode.

Ettersom forklaringsverdien av de ovennevnte faktorer ser ut til å være begrenset, er Cornia isteden blant de mange som retter søkelyset mot mer grunnleggende endringer i nyere latinamerikansk historie. Den første av dem handler om overgangen fra militærdiktatur og autoritære regimer til valg og demokratiserende prosesser. Når dette har utfordret overklassens herredømme og maktkonsentrasjon, er det ikke minst fordi demokratisering betyr økt innflytelse for det store flertallet som ønsker økt velferd. I mange latinamerikanske land har dette ført til oppslutning om alternativer til den ortodokse nyliberalismen, selv om det på 1990-tallet også var flere folkevalgte regjeringer som i hovedsak videreførte samme kurs som militærdiktaturene. Dette er en analyse av de mer politiske aspektene ved reduksjonen i ulikhet i Latin-Amerika som blir bekreftet i en annen forskningsrapport fra det samme UNU-WIDER-prosjektet: *The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment era* (Roberts 2012).

Fra slutten av 1990-tallet (eller kanskje allerede fra 1990 med valget av Patricio Aylwyn i Chile) blei det innledet en markant politisk venstredreining. Av de 18 landa som

er med i studien fra UNU-WIDER fra 2011, er det bare Colombia, Mexico, Panama, Chile og Honduras som ikke har sentrum/venstre regjeringer. (Det siste er som kjent resultatet av et høyrekupp). De regimene som befinner seg til venstre for sentrum, er imidlertid langt fra noen homogen gruppe når det gjelder historisk bakgrunn, økonomisk struktur og de dominerende partienes karakter. Noen av dem kan lettest karakteriseres som sosialdemokratiske, slik som Brasil, Chile (til 2009) og Uruguay. Her finner vi partier med røtter i arbeiderklassen, som har utviklet seg retning av breie folkepartier med oppslutning både fra uformell sektor, middelklassen og deler av næringslivet. De kjennetegnes ifølge Cornia av at de befinner seg vel innenfor det liberale valgdemokratiet, og at de legger mer vekt på velferdstiltak enn på radikale endringer i økonomiske maktforhold og brudd med markedsliberalistisk ideologi. I tillegg finnes land som enten betegnes som venstrenasjonalistiske (Argentina og Ecuador) eller venstrepopulistiske (Bolivia, Venezuela og Nicaragua), der det også er foretatt enkelte endringer i eiendomsforholdene. (For en velskrevet innføring i de politiske forskyvningene og de venstreorienterte presidentenes rolle, se Bye 2010).

Skjebne eller politikk?

Til tross for de forskjellene som kort er skissert, har sentrum/venstre-regimene som en slags fellesnevner at de – etter Cornias oppfatning - har lagt mer vekt på velferdsordninger og sosial rettferdighet enn sine forgjengere. I gode år på 2000-tallet blei det bevisst bygd opp reserver til bruk i nedgangstider, noe som er med på å forklare at kriseperioden 2008-2009 så raskt blei avløst av ny vekst. Både Brasil og Argentina betalte i 2005/06 ned gjelda til IMF før tida, slik at de kom seg ut av IMF's tvangstrøye og skaffet seg mer handlingsrom. I skatte- og avgiftspolitikken har det også vært en tendens til å gjøre skattebyrden mer progressiv ved øke skatten på bedrifter og høye inntekter. I tillegg er det innført nye avgifter på luksusforbruk. Eksportavgiftene er også økt for å hente mer ut av utenlandske olje- og gruveselskaper, som benytter seg av alle tenkelige (og utenkelige) smutthull. Resultatet har blitt en markert økning i skatteinntektenes andel av bruttonasjonalproduktet. I tillegg til at de ovennevnte skatteendringene i seg selv har utjammende trekk, blir virkningene større ved at en økende del av de offentlige midlene brukes til offentlige tiltak som skoler, helsevesen, pensjoner og andre sosiale overføringer.

I Cornias studie av sentrum/venstre-regjeringer blir det lagt stor vekt på arbeidsmarkedstiltak og økningen i utgiftene til utdanning og sosiale formål. Det vises også til en rekke undersøkelser som bekrefter at land med et radikalt styre har gjort mer enn andre regimer for å redusere arbeidsløshet, styrke fagforeningens forhandlingsrett og innlede trepartssamarbeid mellom stat, arbeidsgivere og fagforeninger ved lønnsoppgjør. En statistisk oversikt dokumenterer klart at det har vært et omfattende løft av minstelønna i Brasil, Argentina, Uruguay og Ecuador i perioden 2000- 2010, med en realvekst på mellom 80 og 300 prosent. Arbeidsløshetsstrygd gir ikke like entydige resultater, siden dette er noe som i første rekke komme faglærte arbeidere med langvarige tilsetningsforhold til gode. Også andre former for sosiale overføringer, ikke minst utbetalinger til pensjonister, har en klart progressiv funksjon når det gjelder å redusere fattigdom og ulikhet. Som vi skal se nedenfor, gjelder dette ikke minst i Brasil.

FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika

Også FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika er blant de internasjonale institusjonene som i de siste åra har satt ulikhet – og ikke bare fattigdomsreduksjon- på dagsordenen. Et interessant uttrykk for dette finner vi i en innflytelsesrik rapport fra 2010: *Time for equality. Closing the gaps. Opening trails* (ECLAC 2010) og i de årlige utgivelsene av *Social panorama of Latin America*. De viktigste funnene er meget kort oppsummert i artikkelen ”Latin America: Spreading the wealth” (Bárcena 2011), skrevet av ECLACs generalsekretær Alicia Bárcena. Hennes utgangspunkt er at mesteparten av Latin-Amerika har hatt et betydelig økonomisk oppsving siden krisa i Argentina og andre framvoksende markeder (”emerging markets”) i 2001/02. Hittil har dette ifølge ECLAC slått tydelig ut i fattigdomreduksjon, mens det ikke har vært en like klar framgang når det gjelder ulikhet, selv om det siste også er dokumentert. Som viktigste grunn til dette blir det anført at omfanget av fattigdom blir lettere påvirket av generelle oppgangstider. Særlig er dette tilfelle når det - som i Latin-Amerika i de siste åra – går sammen med økt sysselsetting. Bárcena legger også vekt på at det har vært en markert overgang fra uformell til formell sektor, med de forbedringer dette medfører når det gjelder produktivitet, lønn og sosial trygghet. Ulikhet er derimot langt tyngre å gjøre noe med, ettersom det her er et spørsmål om grunnleggende strukturtrekk som er nedarvet gjennom mange generasjoner. Ifølge Bárcena er også motkreftene sterkere når det ikke bare handler om inntekt, men om eiendomsforhold til jord, industri og kapital.

FNs økonomiske kommisjon for Latin-Amerika holder seg med helt andre og høyere tall for fattigdom enn de Verdensbanken legger til grunn. Når kriteriene ikke bare er inntekt, men muligheten til å sikre seg et fullverdig kosthold og andre nødvendige goder, anslås andelen fattige – etter en viss forbedring – til over 33 % i 2008 (Bárcena 2011:20). Dette står i skarp kontrast til Verdensbankens andel på 8,2 % under grensa på 1,25 USD, og er noe mer i samsvar med ei grense på 2,50 USD (Se fig. 2). ECLACs generalsekretær framholder at sosiale ulikheter er på vei nedover i 15 av de 18 landa som er med i undersøkelsen. Bare i Costa Rica, Den dominikanske republikk og Guatemala har de rikestes andel av samlet inntekt økt. Men hun argumenterer likevel for at reduksjonen i relativ ulikhet ikke må overdrives. Fortsatt er det slik at de rikeste 10 % av befolkningen har en inntekt som i gjennomsnitt er 17 ganger høyere enn gjennomsnittet for de fattigste 40 %. Dette er riktignok en nedgang fra 20:1 tidlig på 2000-tallet. På samme måte som i UNU-WIDER-studien, forklares denne framgangen med en blanding av økonomisk vekst og politiske beslutninger. Et uttrykk for det siste er at de sosiale utgiftenes andel av BNI er økt fra 12,2 % i 1990 til 18 % i 2008, samtidig som grunnskoleutdanning og innsatsen for nye arbeidsplasser har blitt styrket. ECLACs generalsekretær uttrykker derfor håp om at dette bare starten på en mer langsiktig og intensivert strategi for sysselsettingsvekst og reformer som skaper mer likhet.

Ulikhet som sosial skandale

Som det er vist ovenfor, peker alt tilgjengelig materiale entydig på at tendensen til økende inntektsulikhet i Latin-Amerika er brutt det siste tiåret. I all hovedsak bygger slike konklusjoner på offisiell statistikk fra nasjonale og internasjonale institusjoner. De bærer

imidlertid preg av større interesse for generelle utviklingstrekk og gjennomsnittstall enn for omstendighetene for de aller fattigste og marginaliserte. Det er som et supplement (eller kanskje snarere en motvekt) til det som kalles "the tyranny of average" at den britiske bistands- og solidaritetsorganisasjonen Christian Aid nylig har gitt ut en fyldig og veldokumentert rapport: *The scandal of inequality in Latin America and the Caribbean* (Christian Aid 2012a). Her trekkes det veksler på både uavhengig forskning, FN-rapporter og egne erfaringer fra land der Christian Aid har programmer. På denne måten gis fattigdom og ulikhet et ansikt, slik at beskrivelsen ikke drukner i et vell av statistikk og modeller. Den samme organisasjon står også bak en inngående og kritisk rapport som utelukket er viet Brasil (Barbosa 2012).

Utgangspunktet for *The scandal of inequality* er at det riktignok har vært en framgang når det gjelder å redusere inntektsulikheten, men at det bildet er mer tvetydig når blikket rettes mot ernæring, helse, utdanning, adgang til vann og elektrisitet. Når det gjelder fordeling av jord, er det mer enn tvilsomt om det i det hele tatt er noen positiv tendens.

For å vise begrensningene i det siste tiårets reformpolitikk, blir flere eksempler hentet fra Brasil. Dersom det har skjedd noen endringer i eiendomsforholdene på landsbygda, er det ifølge Christian Aid heller slik at det har blitt en ytterligere konsentrasjon av jord og makt. Noe annet er heller ikke å vente når satsingen i jordbruket særlig har vært på stordrift, biodrivstoff og eksport av soya til dyrefor. Det er anslått at 3 % av befolkningen kontrollerer ikke mindre enn to tredeler av all dyrkbar mark. Selv om rundt en million brasilianere har fått tilgang til jord gjennom kampen til de jordløse landarbeidernes bevegelse (MST), har det ikke funnet sted noen grunnleggende jordreform (Christian Aid 2012: 19). Det vises riktignok til noe mindre inntektsulikhet, men det er ikke samme utvikling når det gjelder formues- og maktkonsentrasjon. Dette er følger i første rekke av at en betydelig del av veksten kommer av bedre tider for gruve- og oljenæringene. Den økonomiske overklassen både i byer og på landsbygda nyter både i Brasil og andre latinamerikanske land fordel av lav beskatning av kapitalinntekter og høye personinntekter. Mens personbeskatning står for nærmere 10 % av BNP i OECD-landene under ett, er andelen for hele Latin-Amerika nede på 1,4 %. Av frykt for politisk opposisjon fra sterke grupper, har også mer radikale regjeringer veket tilbake fra å innføre en eiendomsskatt som virkelig monner. Det betyr også at de 5000 rikeste familiene i Brasil, som står for omkring 40 % av landets nasjonalprodukt, langt på vei er skjermet (Christian Aid 2012: 11). Dette blir sett på som en av grunnene til at de 10 % rikeste legger beslag på en større del av ressursene i Brasil enn i noe annet land i verden.

Det er også vel kjent at urfolk og folk av afrikansk avstamning systematisk skårer lavere på indikatorer som helse, utdanning og inntekt. Det dreier seg ikke om små grupper, men om til sammen 170 millioner mennesker (hvorav 70 millioner er urfolk), dvs. 33 % av Latin-Amerikas samlede befolkning. Folk som regnes som urfolk utgjør flertallet av befolkningen i Bolivia og Guatemala og en meget høy andel i Peru, Mexico og Ecuador. Den siste folketellinga (2010) fra Brasil opplyser at afro-brasilianere nå utgjør et flertall, der mange fører en fortvilt kamp for adgang til jord. Ifølge den samme undersøkelsen har den hvite befolkningen nær dobbelt så høy gjennomsnittsinntekt som afro-brasilianere, mens urfolk ligger enda lavere (Christian Aid 2012: 17).

I et eget kapittel som er viet "identitet og ulikhet", vises det for eksempel til at 35 % av befolkninga i Guatemala faller under den nasjonale fattigdomsgrensa, mens andelen for urfolk er så høy som 73 %. Som et lyspunkt blir urfolks mobilisering og valget av Evo Morales til president i Bolivia i 2005 trukket fram. Men heller ikke her er bildet entydig, ettersom opposisjonen har sørget for at det har tatt tid før en ny grunnlov (2009) og en lov mot rasisme og diskriminering (2011) har kommet på plass. Det er også et dilemma at mange av velferdstiltakene som har fått ned fattigdommen bygger på økte statlige overføringer fra en ekspansiv oljeindustri. Ikke minst i det nordlige Amazonas har dette ført til konflikter med urfolk om bruk av jord.

Studien fra Christian Aid vier også sammenhengen mellom kjønn, fattigdom og ulikhet stor oppmerksomhet. Det er riktignok betydelig framgang når det gjelder andelen jenter som går på skole, men også her slår klasseforskjellene kraftig ut. I f. eks. Nicaragua er det under 10 % av fattige jenter på landsbygda som fullfører ungdomsskolen, mens tallet for jenter i velstående samfunnslag i byene er 75 %. Det er også en økende andel kvinner som har lønnet arbeid, men en uforholdsmessig stor del av dem forsøker å tjene til livets opphold med dårlige inntekts- og arbeidsforhold i uformell sektor. En grunn til at mange rett og slett er helt utenfor arbeidsmarkedet, er den ekstremt skeive arbeidsfordelinga i hjemmet. Over halvparten av kvinner uten inntekt i aldersgruppa 20-24 år oppgir ulønnet arbeid i hjemmet som den viktigste forklaring. Det legges også til at flere av de sosiale kontantoverføringene som har fått ned fattigdommen forutsetter at foreldrene (les: kvinnene) påtar seg større forpliktelser når det gjelder skolegang og helse.

Hva skjer i Brasil?

Brasil er et land med relativt god statistikk og lange tradisjoner for studier av fattigdom og ulikhet, og det foreligger nå en oppdatert oversikt utført ved UNDPs International Policy Centre for Inclusive Growth i Brasilia: *Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995-2009* (Ferreira 2012). Et utgangspunkt for denne studien er at Brasil er i ferd med å hente seg inn igjen etter 1980-tallets økonomiske og sosiale katastrofe, men at veksten fram til et stykke inn på 2000-tallet ikke skal overdrives. Så seint som i perioden 1998-2003 var veksten ikke på mer enn 1,6 % i årlig gjennomsnitt, mens det tilsvarende tallet for 2003-2009 var 4,4 %. Mens det for eksempel blei skapt 2,4 millioner nye arbeidsplasser i 1999-2003, økte tallet til 8,7 millioner i perioden 2007-2009.

Hvis vi starter med Brasils gjennomsnittsinntekt, målt etter Verdensbankens metode med kjøpekraftsjustering, finner vi en økning på hele 70 % i mellom 1995 og 2009. Som det går fram av fig. 45, svarer dette til en økning i absolutte tall fra 221 USD til 372 USD. Mens den veksten tidligere mest kom de rikeste til gode, dvs. at den bidro til økt ulikhet, skjer det motsatte i disse dager. Ser vi nærmere på inntekstveksten mellom 1995 og 2009, viser fig. 46 at den har vært på 127 % for de 20 % fattigste, mot 54 % for de rikeste 20 %. Selv om kløfta mellom rike og fattige fortsatt er blant de høyeste i verden, har den relative forskjellen mellom de øverste og nederste 20 % (eller kvintiler) i samme periode gått ned fra 27:1 til 18:1. En av grunnene til en slik forbedring er at brasiliansk statistikk ikke bare ser på inntekt, men også regner inn sosiale overføringer. Noen tilsvarende forbedring har ikke funnet sted i ginikvotienten for ulikhet, men det har likevel vært en nedgang fra 0,60 til 0,54 mellom 1995 og 2009 (Ferreira 2012: 7).

Når Ferreira ser litt nærmere på hva slags statlige intervensjoner som forklarer den brasilianske utviklinga, starter han med den omfattende opptrappingen av offentlige midler til utdanning. Etter at den demokratiske grunnloven trådte i kraft i 1988, har utdanningssektorens andel av BNI blitt nærmere fordoblet. I de siste åra har det vært en betydelig satsing på grunnutdanning. Det betyr at voksne som ikke kan lese og skrive stort sett er over 25 år, mens praktisk alle barn nå begynner på skolen. Mens hver tredje arbeidssøker i 1995 kunne lese og skrive, er denne andelen nå dobbelt så høy.

En annen viktig form for statlig intervensjon er tredobling av den offentlig regulerte minstelønna. Dette er også et resultat av styrket samarbeid mellom de tre partene på arbeidsmarkedet, dvs. staten, bedriftseierne og arbeiderne. På denne måten er det nå sikret at minstelønna blir regulert i tråd med både inflasjon og vanlig reallønnsøkning. I 2011 blei dette systemet nedfelt i lovverket. Det er imidlertid begrenset tro på at en videre økning vil få like utjavnende betydning som tidligere, ettersom de aller fattigste nå er dem som ikke omfattes av formell sysselsetting.

Den aller viktigste forklaringen på både fattigdoms- og ulikhetsreduksjon finner Ferreira i pensjoner, sosialhjelp og andre overføringer. Det er nå innført pensjoner for 90 % av dem som er over 65 år, slik at det knapt er noen i denne aldersgruppa som faller under fattigdomsgrensa. Alt i alt er det nå 22 millioner som hever sin alderspensjon, det er 60 % flere enn i 1995, og beløpet er nær doblet. I tillegg kommer *Benefício de Prestação* (BPC), som er en lovfestet rett til stønad for dem som enten er arbeidsufør eller lever i en familie som har under 75 % av minstelønna. Siden ytelsen er knyttet til forbedringene i minstelønna, er beløpet så høyt at ingen av de 3,5 millioner mottakerne havner under fattigdomsgrensa. Den andre ordningen – *Programa Bolsa Família* (BPC) – er langt mer kjent og berører 13 millioner familier. Beløpet er imidlertid langt lavere enn for BPC, og ingen kan leve av en slik støtte uten andre inntektskilder. Det er heller ingen lovfestet rett, slik at samlet ramme kan varierer med budsjettene. De som har en inntekt under 40 USD (PPP) mottar omtrent det samme beløpet uten betingelser, mens det for andre stilles krav om at barna møter på skolen og lar seg vaksinere. Støtten avhenger av antall barn og deres alder, og maksimumsbeløpet svarer til 113 USD PPP per måned per familie. Ifølge Ferreira er dette en usedvanlig målrettet og treffsikker sosial overføring til de aller fattigste, som dessuten er blitt trappet betydelig opp i de siste åra. Men fordi beløpet er så mye lavere enn minstelønna, koster ordningen samlet mindre enn BPC, trass i at den omfatter fire ganger så mange.

Mange uløste oppgaver

Når de forskjellige faktorene som bidrar til redusert ulikhet blir vektet, finner Ferreira at det er økningen i vanlige lønnsinntekter, herunder forbedring av minstelønna, som forklarer rundt 2/3 av forbedringene. Han anslår også at de to sosialoverføringene - BPC og *Bolsa Família* - står for til sammen 18 %. Men aller størst reduksjon av ulikhet er det en radikal jordreform som ville føre til, ettersom det utvilsomt er her vi finner årsaken til at ulikhetene i Brasil fortsatt er blant de største i verden. Det er imidlertid lite som tyder på at det står på det politiske programmet, noe som ikke minst de jordløse landarbeidernes bevegelse (MST) ser på som et svik. Mens Lula-styret kom til makta gjennom sterk

mobilisering fra folkelige bevegelser, inkludert fagbevegelsen, har det herfra kommet til uttrykk en stigende misnøye..

Betydningen av økte inntekter for de lavlønte understrekes forøvrig i flere nyere forskningsrapporter. I *Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s* (Serrano og Summa 2011), er det et sentralt poeng at reduksjonen i ulikhet mellom 1995 og 2003 mest sannsynlig skyldtes at høyere lønninger blei redusert. Deretter finner de to forfatterne at det er bedre kår for lavlønte som gir den beste forklaringa. Denne undersøkelsen dokumenterer også at de samlede lønnsinntekters andel av BNI begynte å stige fra inngangen av 2000-tallet. Forfatterne framhever også at det i de siste fem-seks åra har blitt et større handlingsrom gjennom økte eksportpriser, økte valutareserver og uavhengighet av IMF etter framskyndet gjeldsnedbetaling i 2005. Sammen med politiske prioriteringer under Lulas to presidentperioder, forklarer dette at andelen under Brasils egendefinerte fattigdomsgrense - som altså er langt høyere enn Verdensbankens - har sunket fra 35,8 % i 2003 til 21,4 i 2009 (Serrano og Summa 2011: 23).

Mange av de samme poengene understrekes også i en annen – og utvilsomt mer kritisk – studie: ”Brasil beyond Lula – Forging ahead or pausing for breath (Morais og Saad-Filho 2011), som framhever at det nye regimet etter 2003 har fått på plass flere innslag av velferdsstat. Dette har etter forfatternes mening blitt drevet fram av en brei koalisjon av fagforeninger, arbeidsløse, landarbeidere og deler av middelklassen. Det vil med andre ord si de samme som betegnes som en ”koalisjon av tapere” under det foregående Cardoso-styrets tøylesløse nyliberalisme. Morais og Saad-Filho peker på at en så brei forankring samtidig kan svekke mulighetene for et klarere brudd med arven fra tidligere regimer. Når kampen mot ulikhet har gitt så beskjedne resultater, finner de forklaringen både i sterke motkrefter i det brasilianske samfunnet – slik som godseiere og industriiere - og i regjeringspartiets manglende forsøk på en mobilisering nedenfra for mer radikale endringer.

DEL III: FATTIGDOM OG ULIKHET I KRISETIDER

10. HVA FORTELLER UNCTAD OSS?

Når vi skal kaste lys over fattigdom og ulikhet, er det ikke mulig å komme utenom virkningene av den økonomiske krisa som har satt sitt preg på hele verden i de siste åra. I mengden av bøker og rapporter skal vi også her løfte fram noen sentrale FN-publikasjoner. Som i tidligere kapitler vil det også gjengis tabeller og grafiske figurer som oppsummerer viktige utviklingstrekk.

Et naturlig sted å starte er de aller nyeste bidragene fra FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD), som helt fra starten i 1964 har vært et viktig forum hvor utviklingsland har satt dagsorden. Utover å avholde konferanser hvert fjerde år, har UNCTAD et sekretariat og en stor forskningsavdeling, som bl.a. står bak en serie årlige rapporter og spesialstudier, der de mest kjente – og uunnværlige – er *Trade and Development Report*, *World Investment Report*, *Least Developed Countries Report* og *Africa Economic Report*. Det foreligger også en fortreffelig og åpen database: *UNCTAD Handbook of statistics 2011* (UNCTAD 2011c). I forbindelse med de store konferansene legges det også fram egne rapporter og utredninger om ”klassiske” UNCTAD-tema, som for eksempel råvareavhengighet, teknologioverføring, det internasjonale finanssystemet, og – ikke minst – behovet for større råderett og handlingsrom i møte med utenlandske storselskaper og internasjonale handels- og finansinstitusjoner. Som vi skal se nedenfor, blir det nå også lagt stor vekt hvordan spekulative pengeplasseringer på råvarebørser driver prisene opp og bidrar til sult og matvarekriser.

Det kan vanskelig sies at UNCTAD-konferansene og UNCTAD-analysene får den oppmerksomhet de fortjener. Særlig gjelder dette om det sammenliknes med rapporter fra Verdensbanken, IMF eller OECD. Det siste UNCTAD-toppmøtet, som blei avholdt i Doha i mai 2012, var utenom et lite leserinnlegg knapt nevnt i norske massemedier eller på Utenriksdepartementets hjemmeside. I forkant var det heller ingen politisk diskusjon om hvilke posisjoner Norge skulle innta i viktige utviklingsspørsmål, og det er nesten aldri referanser til UNCTAD-studier i stortingsmeldinger om utviklingspolitikk. Dette skiller seg klart ut fra situasjonen midt på 1970-tallet, da UNCTAD var en viktig arena i kampen for det som blei kalt «en ny økonomisk verdensordning» (NØV). På denne var Norge en aktiv deltaker i UNCTAD, og spilte i en kort periode rollen som brobygger mellom industriland og utviklingsland.

Våren 2012 blei det kjent at ledende land i vår del av verden lenge hadde forsøkt å marginalisere UNCTAD ytterligere, og organisasjonens framtid er mer usikker enn på lenge. Det er naturlig å se dette som et uttrykk for en kompetansestrid og kamp om ideologiske og fagøkonomisk hegemoni mellom internasjonale organisasjoner. Mer enn noe annet FN-organ har UNCTAD alltid vært sett på som en kritiker av mange trekk ved den rådende økonomiske verdensordningen (eller den globale kapitalismen). Det skyldes ikke minst at det ofte anlegges et Sør-perspektiv, og at det gjennomføres uavhengige analyser som stiller ubehagelige spørsmål. Selv i et diplomatisk språk - som det sømmer seg innenfor FN-familien

- har det vært løftet fram perspektiver og tallmateriale som ofte utfordrer det bildet som gis av OECD, IMF/Verdensbanken, sentralbanker og private analysebyråer i vår del av verden. UNCTADs stab er da også bedre faglig og geografiske sammensatt enn Bretton Woods-institusjonene med hovedkvarter i USA. Når UNCTAD i større grad forsøker å bære fram utviklingslandas synspunkter, har det også sammenheng med at stemmeretten følger FN-regelverket. Det er helt annerledes i Verdensbanken/IMF, der innflytelsen avspeiler medlemslandas økonomisk styrke og mengden kapital som er skutt inn. Her kan heller ingen viktige beslutninger treffes uten oppslutning fra USA, som i praksis har vetorett med sin høye stemmeandel. (For en oversiktlig grei innføring i UNCTAD som institusjon, se Taylor og Smith 2007). Det har også vært et viktig poeng for UNCTAD at råvarepriser, gjeld, transnasjonale storselskaper og teknologioverføring blir behandlet samlet ut fra et utviklingsperspektiv, istedenfor å bli diskutert hver for seg og i institusjoner som avspeiler den gamle økonomiske verdensordningen med vestlige industriland i sentrum.

Den dragkampen som er kort skissert ovenfor, handler ikke bare om UNCTAD, men i en viss forstand også om hele FN-systemet. Da den dype krisa i 2008 beveget seg fra en bolig- og finanskrisa i USA til en verdensomfattende økonomisk nedgang, var det mange som så for seg at FN ville spille en helt sentral rolle i krisehåndteringen. Det skyldtes ikke minst at krisa ofte sprang ut av den formen for finansliberalisering og ortodoks markedsøkonomi som Verdensbanken/IMF har vært pådrivere for. Presidenten i FNs hovedforsamling satte ned et bredt sammensatt utvalg av ledende økonomer til å gå gjennom krisas årsaker og foreslå løsninger, og det ble i juni 2009 avholdt et toppmøte i FN-regi. I den avsluttende rapporten understrekes det at FNs organer burde ha en viktig plass i arbeidet med den nye "finansielle arkitekturen" (Stiglitz 2010). Det blir også etterlyst et økonomisk sikkerhetsråd og et panel – etter mønster fra FNs klimapanel – for å forestå overvåkning, analyser og følge opp faresignaler. Ingen av disse forslagene har seinere blitt fulgt opp av de toneangivende økonomiske stormaktene. Gjennom en serie G-8 (og seinere G-20)-toppmøter er det isteden disse uformelle og selvoppnevnte organene som har klart å overta initiativet. I denne prosessen er IMF vekket til live igjen, og uten at det er stilt krav om nødvendige reformer har denne institusjonen blitt tildelt store beløp og et tilsvarende stort ansvar. (Dette har også vært Norges offisielle politikk, med flere omfattende finansielle overføringer). Mens det på mange måter er et steg framover at det holdes toppmøter i regi av G-20 (der også Kina, India og Brasil er med) framfor G-8, er det likevel langt fram til det som kan kalles G-193, dvs. FN, med langt større legitimitet og representasjon fra utviklingsland.

Foran UNCTAD XIII

Et viktig bidrag til å forstå ulikhet og fattigdom i lys av de siste års krise finner vi i den rapporten som UNCTADs generalsekretær – Supachai Panitchpakdi - la fram for medlemslandene et halvår før Doha-toppmøtet i 2012 (UNCTAD 2011c.) Denne starter med å minne om at det allerede foran UNCTAD-konferanse fire år tidligere blei advart kraftig mot risikoen ved vidtrekkende finansliberalisering, gjeldsboble og nedbygging av statlige reguleringer. Interessant nok skjedde dette på samme tid som IMF spådde lysere tider og oppjusterte sine vekstprognoser i mer optimistisk retning. UNCTADs generalsekretær peker på at organisasjonen også ved tidligere anledninger, bl.a. i forkant av krisene i Mexico og Asia på 1990-tallet, gikk mot strømmen med sine advarsler mot den rådende økonomiske

tenkning. Under selve toppmøtet i Accra våren 2008, var det også tydelig for alle at prisøkningen på mais, soyabønner og ris var urovekkende tegn på hva som var i anmarsj. Det minnes i rapporten om at det ikke er noe nytt med kriser, som det var mange av på 1980- og 1990-tallet, men tidligere har disse i hovedsak rammet overgangsøkonomier og land i Sør. Selv om det etter tusenårsskiftet har vært raskt vekst i verden utenfor OECD-området, bør det heller ikke glemmes at dette skjer etter en lang periode hvor industrilandas enorme forsprang i virkeligheten har økt. Dette dokumenteres klart i fig. 47, som over tid sammenlikner gjennomsnittsinntekten i utvalgte regioner i Sør med gjennomsnittsinntekten i USA. Vi ser her at det bare er Øst-Asia og en håndfull nye industriland (Hongkong, Sør-Korea, Taiwan og Singapore) som har tatt inn på, mens Sør-Asia og Afrika i 2010 hadde en inntekt som fortsatt bare var 1/50 av gjennomsnittet i USA. Det er her tale om relative forskjeller, mens vi tidligere har vist at de *absolutte* forskjellene – målt i dollar – har økt for alle utviklingsland under ett.

I rapporten fra UNCTADs generalsekretær er det et hovedpoeng at det er behov for et alternativ til ”finansdrevet globalisering”, som bare i 2008-2010 førte til et tap på 10 % i den globale produksjonen, 100 millioner flere i fattigdom og 200 millioner flere som registreres som arbeidsløse. Det blir også minnet om at dette var ei krise som hadde sitt utspring i verdensøkonomiens sentrum, og ikke i de utviklingsland som ofte beskrives med begreper som korrupsjon, ineffektivitet og dårlig styresett. UNCTADs generalsekretær finner det også interessant at det med ett var tusener av milliarder dollar tilgjengelig for å redde finansinstitusjoner, mens det aldri hadde vært mulig å mobilisere en brøkdel av de nødvendige ressurser for andre globale oppgaver: ”It is telling that even a small proportion of the resources used to save financial institutions deemed ’too big to fail’ could never be found in better economic times for social and economic development, infrastructure-building and social welfare, or to address environmental challenges” (UNCTAD 2011c: 4).

Det blir likeledes uttrykt frykt fra UNCTADs side for at ”business as usual” i verdensøkonomien betyr fortsatt makt og innflytelse for dem som er best i stand til å få sine interesser ivaretatt. Det vil innebære at gevinstene blir privatisert som før, mens tapene blir belastet offentlige budsjetter. En av de alvorligste konsekvensene er at statsgjeld blir tatt opp for å redde finansinstitusjoner, nå må nedbetales ved at byrdene veltes over på vanlige husholdninger eller offentlig budsjetter. Ikke overraskende vil dette føre til nye gjeldskriser, dypere fattigdom, sosiale innstramminger og risiko for forsterket krise som resultat. Selv om det heter at Verdensbanken og IMF har blitt nødt til å gi opp noen av sine mest dogmatiske posisjoner, er det ifølge UNCTAD få tegn til en form for ”global governance” for å snu en feilaktig kurs på områder som makroøkonomi, handelsregler, sysselsetting eller klimapolitikk. Det er isteden tale om spredte *ad hoc*-tiltak som oftest har til hensikt å gjenreise en skadeskutt finanssektor. I praksis mangler det mye på å følge opp signalene fra 2009 om mer vekt på jobbskaping, satsing på produktive sektorer og begrensninger på spekulasjon som driver matpriser i været. Det vises også til de siste års utgaver av UNCTADs *Trade and Development Report*, der det ofte har vært pekt på at ”finansialisering” og liberalisering har ført til at en oppblåst finansnæring i økende grad har blitt frikoblet fra den produktive realøkonomien. Dette symboliseres ikke minst med at finanssektoren nå nærmer seg 30 % av bruttonasjonalinntekt som snitt for OECD-landa.

UNCTADs generalsekretær setter økningen i inntekts- og formuesulikheten i sammenheng med skyhøye kapitalinntekter, og viser at det er en klar tendens til at store overskudd fører til jakt på ytterligere spekulasjonsgevinster og raske penger framfor langsiktige investeringer i produktive tiltak. Friere flyt over nedbygde nasjonsgrenser, i kombinasjon med liberalisering av innenlandske kapitalmarkeder, blir også sett på som en oppskrift for ustabilitet og økt risiko for ytre sjokk. Som illustrasjon på en slik utvikling vises det til at valutatransaksjoner over landegrensene i dag er 50 ganger høyere enn i 1980, eller 4000 milliarder USD mot 80 milliarder (UNCTAD 2011c: 16). En utvikling drevet av finanskapitalens interesser betyr ifølge UNCTAD også risiko for nye gjeldskriser både i Nord og Sør, etter at det fram til 2007 har vært en klar lettelse av gjeldsbyrden for det fleste utviklingsland. Dette er et tema som er grundig drøftet i *Trade and Development Report 2011*. (For en fersk oversikt over gjeldskrisa i et 30-årsperspektiv, som dokumenterer de nye faresignalene, se Jubilee Debt Campaign 2012).

Et annet "klassisk" UNCTAD-tema er muligheten for å fremme nasjonale interesser i møte med utenlandske storselskaper. Sammen med bedre vilkår for teknologioverføring til land i Sør, var dette et av de viktigste innslagene i kampen for "en ny økonomisk verdensordning" (NØV) på 1970-tallet. Ifølge UNCTAD har utviklinga rett og slett gått i gal retning, ikke minst som følge av konkurransen utviklingsland i mellom om å tilby de mest sjenerøse vilkårene for å trekke til seg investeringer. Dette omtales ofte som "race to the bottom". Internasjonal statistikk viser at det har vært en eksplosiv vekst i direkte utenlandsinvesteringer (FDI) i utviklingsland, hovedsakelig innenfor eksportrettet industriproduksjon i Asia og utvinning av olje og andre mineraler i Afrika. Etter UNCTADs oppfatning – slik det kommer til uttrykk både hos generalsekretæren og gjennom de siste års *World Investment Report* - er det imidlertid ikke lett å sette likhetstegn mellom en slik økning og vekst i sysselsetting, reallønnsøkning og teknologisk oppgradering. Dette skyldes ikke minst at det ofte er tale om oppkjøp gjennom privatisering, sammenslutninger og andre investeringer. Det er med andre ord mer tale om eierskifte enn om ny produksjon. I mange tilfeller er storselskaperens teknologiske makt og patentrettigheter dessuten en hindring for teknologispredning og en uavhengig og mer allsidig økonomisk utvikling. De høye tallene for industrieksport fra Kina betyr heller ikke at den innenlandske verdiskapinga skjer i samme omfang. Den viktigste grunnen til dette er at en stor del av produktene består av halvfabrikata og importerte komponenter fra andre land. UNCTAD ser et lyspunkt i at mange av de ledende økonomiene i Sør har klart seg bra gjennom krisa. Men det understrekes også at dette i første rekke gjelder stater som er "reluctant reformers", dvs. at de ikke har behøvd å følge de mest dogmatiske rådene fra de internasjonale finansinstitusjonene. Det legges til at det er store variasjoner mellom regioner og land, og blant de "minst utviklede land" sakker mange akterut sammenliknet med både OECD-området og andre utviklingsland (se neste kapittel). UNCTAD legger derfor til grunn mindre optimistiske prognoser for Afrika enn det som kommer fra dem som taler om «det afrikanske mirakelet» (se kap. 13). Hvis det tas hensyn til folkeveksten, er det langt fram til en samlet veksttakt i Afrika på nivå med Øst-Asia eller Sør-Asia.

Rapporten fra UNCTADs generalsekretær foran toppmøtet i 2012 minner også om hvordan den rådende økonomiske modellen er på kollisjonskurs med naturen og klodens økologiske rammevilkår. Særlig uttrykkes det bekymring for at den raske byveksten – i

kombinasjon med svak sysselsettingsvekst og strammere budsjetter for infrastruktur og velferd - kan føre til "a planet of slums". (Begrepet er hentet fra Mike Davis' bok med samme navn, se Davis 2007). Den globale oppvarminga medfører ifølge anslag som UNCTAD bringer videre at det allerede nå dør 300 000 mennesker årlig, samtidig som i alle fall 300 millioner befinner seg i en utsatt og sårbar situasjon (UNCTAD 2011c: 40). Dette blir for UNCTAD enda et argument for en annen økonomisk modell enn den som nå er dominerende. Helt konkret vises det til at det med dagens energisystem er nødvendig med et forbruk på 10 kWh per person per dag for å oppnå grunnleggende energisikkerhet. Med gjeldende prisnivå vil dette koste minst 10 USD, noe som ut fra inntekts- og forbruksnivået i de aller fleste land i Sør vil være et helt uoverstigelig problem (UNCTAD 2011c: 45).

I denne korte oppsummeringa av UNCTAD-rapporten foran toppmøtet i 2012, hører det også hjemme å minne om et annet nøkkelbegrep: politisk handlingsrom (*policy space*). Det legges vekt på at avregulering, privatisering, finansliberalisering og nedbygging av grensekontroll for kapitalstrømmer må oppfattes som et *politisk prosjekt*. Av dette følger at det både er legitimt og nødvendig å diskutere hvordan utviklingsland kan gjenvinne de mulighetene til handlingsvalg som har blitt stadig mer innskrenket av regelverket i bl.a. Verdensbanen, IMF og WTO. Når dette understrekes, er det ikke minst fordi UNCTAD viser til at det finnes en lang rekke modeller rundt om i verden – både i fortid og i dag - for hvordan balansen mellom stat og marked skal ordnes. Det er derfor ikke slik at "one size fits all". En slik utvidelse av handlingsrommet blir sett på som en forutsetning for at en finansdrevet globalisering skal erstattes av en utviklingsstyrt globalisering med en viktig rolle å spille for staten ("*developmental states*").

Ikke bare etterpåklok

Når en rekke særorganisasjoner og regionale økonomiske FN-kommisjoner ser behovet for å undersøke finanskrisas sosiale konsekvenser svake land og samfunnsgrupper, er det mer enn et spørsmål om etterpåklokskap. De har erfaringer fra tidligere kriser, som klart har vist at det er de fattigste som bærer de tyngste byrdene og som påføres varige skader. Mens kriser umiddelbart slår mest negativt ut for dem som ikke har reserver å tære på og som lever fra hånd til munn, er det samtidig i disse gruppene at framgangen lengst lar vente på seg hvis økonomisk opphenting kommer i gang. Allerede i 2009 gjennomførte UNICEF regionale studier av virkningene for kvinner og barn i 8 land i Sør-Asia. Dette er land der det på forhånd levde nær 1,2 milliarder mennesker på under 2 USD om dagen, hvor over 40 % befolkningen er under 18 år og hvor 45 % alle barn under fem år er underernært (UNICEF 2009: 4). Mens begrepet "emergency" ofte brukes om krisetilstand etter naturkatastrofer, taler denne tidlige UNICEF-studien om den kroniske fattigdommen som en "development emergency" eller "a silent crisis". Et hovedpoeng er at store befolkningsgrupper har begrensede ressurser til å håndtere ei ny krise på toppen av de «vanlige» problemene. Dette viser seg bl.a. ved at prisøkninger på mat og energi umiddelbart umuliggjør tradisjonelle overlevelsestrategier. Særlig oppmerksomhet blir rettet mot konsekvenser av tapte eksportmarkeder for tekstilindustrien. Det dokumenteres at kvinner i bl.a. Bangladesh og Sri Lanka mister jobben, må arbeide lengre dager med lavere lønn og får mindre penger å sende penger hjem til barn og foreldre på landsbygda.

Utover sine årvisse rapporter, som f.eks. *Trade and Development Report* (UNCTAD), *World social situation* (UNDP) *State of the children* (UNICEF) *The state of food and agriculture* (FAO) og *World of work report* (ILO), var FN raskt på banen med en spesialrapport om krisas virkninger for utviklingsland: *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries* (Dullien 2010). Utgangspunktet for denne studien var en åpenbar misnøye med at toppmøter og tiltak i regi av G-20 og IMF så ensidig konsentrerte seg om problemene til OECD-området og situasjonen for storbanker og finansinstitusjoner i Nord. Selv om flere land i Sør ikke var vevd så tett inn i den globale finanssektoren, merket de den påfølgende krisa i realøkonomien gjennom svakere etterspørsel etter industriprodukter og prisstigning på importerte matvarer som hvete, mais og soyabønner.

Utsikter for 2012

Hovedbudskapet fra UNCTADs generalsekretær gjenfinnes – og oppdateres – i FN-rapporten *World Economic Situation and Prospects 2012* (UN 2012), som også viser klart hvor store endringer som skjer i en verdensøkonomi hvor OECDs kjerneland tidligere var nærmest enerådende. Et eksempel på dette er at utviklingslandas andel av verdenshandelen har steget fra 29 % til 41 % bare i perioden 1995-2010. Kinas andel har aleine steget fra 2,6 % til 10,0 %, og svarer derfor for mesteparten av endringene. Et viktig poeng er også at redusert etterspørsel fra kriserammete land i Nord har ført til at verdenshandelen i 2010 vokste langt mindre enn i året før. Som i andre studier bekreftes det at det har vært en dramatisk økning i direkte utenlandsinvesteringer (FDI) i utviklingsland etter 1995, men det vises samtidig at det var en nedgang i volum på ca. 30 % fra 2010 til 2011. Like viktig er det at FN-rapporten understreker at en stor del av disse overføringene ikke er investeringer i produktive formål og nye tiltak, men isteden skjer innenfor finanssektoren eller som flyt av kapital innenfor forskjellige deler av det samme selskapet (UN 2012: 70).

Et annet poeng, som neppe kan understrekes ofte nok, er at råvarepriser, valutakurser og børsverdier svinger mye mer enn tidligere. Dette gjør det også vanskelig å tenke langsiktig og stake ut utviklingsstrategier for å komme seg ut av fattigdom. Det er denne usikkerheten som er medvirkende til at framvoksende markeder med store handelsoverskudd, slik som Kina, lenge har foretrukket å plassere store deler av sine valutaeserver i statsobligasjoner i USA. Ettersom dollar er den eneste virkelige globale valuta, er dette som subsidierte lån med lav rente å regne. Dette er bare en av mange kanaler for overføring av store summer fra Sør til Nord. FN-rapporten anslår at det i 2011 skjedde en netto kapitaloverføring på over 800 milliarder USD fra utviklingsland til land i Nord (UN 2012: xvi). FN benytter også anledningen denne gang til å uttrykke misnøye med at verdensorganisasjonen i krisetider skyves til side av det langt mindre representative G-20. I det som kommer fra dette hold, er det ifølge FN-studien vanskelig å få øye på noen visjoner for en utvikling som satser på jobbskaping og et bærekraftig samfunn. Mest ser det ut til å « hangle gjennom ».

Gjennom 30 år

UNCTAD har også nylig foretatt en interessant sammenfatning av sine 30 år med utgivelser av *Trade and Development Reports*, som viser hvordan det gjennomgående har vært lagt vekt

på tema som få andre enn UNCTAD har vært opptatt av. Som nevnt ovenfor er prisnivået på råvarer og ensidig eksportavhengighet eksempler på slike tilbakevendende spørsmål. Det skyldes ikke minst at det i perioden 1964-2000 var en klar forverring i bytteforholdet for de land som var avhengig av råvarer. Sett under ett fikk utviklingsland i et slikt langt tidsspenn langt mindre penger til å kjøpe industrivarer og kapitalutstyr. I praksis betydde dette at det skjedde en overføring av ressurser til Nord, og etter hvert til noen asiatiske land med betydelig industrisektor. I de siste åra har det imidlertid vært et oppsving for mange råvarer, noe som bl.a. har sammenheng med den økonomiske veksten i deler av Asia. Dette er en utvikling som har skapt både vinnere og tapere blant land i Sør. Blant de klare taperne finner vi de land – særlig i Afrika – som selv er avhengig av å importere matvarer. Det anslås at lavinntektsland med matvareunderskudd ("low-income food deficit countries – LICFD") måtte ut med et beløp til import i 2011 som var nesten 30 % høyere enn i det foregående år (UNCTAD 2012a: 6). For en rekke råvarer har det vært voldsomme – og delvis spekulasjonsdrevne – svingninger etter årtusenskiftet. Dette resulterer i manglende forutsigbarhet, og UNCTAD har derfor på nytt etterlyst internasjonale råvareavtaler og et system med lagerbeholdninger for å regulere prisene. Slike forslag har imidlertid alltid blitt blokkert av ledende industriland og finansinstitusjoner som Verdensbanken og IMF. (Det kan se ut til at de oppfatter UNCTAD som en forkorting for "Under no circumstances take any decisions").

Gjennomgangen av 30 års utviklingstenkning kan også leses som en dokumentasjon på hvordan UNCTAD systematisk har pekt på svakhetene ved "Washington consensus." Det har aldri vært noe samlet alternativ, men det har isteden vært argumentert for utviklingsstrategier som mer tilpasses lokale forhold og i mindre grad følger fasttømrete oppskrifter utenfra. Ikke minst blir det vist hvordan UNCTAD-rapportene etter tusenårsskiftet gjentatte ganger har minnet om at finansmarkeder ikke er det samme som varemarkeder, og at det følgelig er behov for helt andre reguleringer og sikkerhetstiltak for kapital. Det legges vekt på at den nåværende krisa må møtes med mer dyptgripende endringer enn "a brief Keynesian moment". Ikke minst er det nødvendig å lytte til andre aktører enn de institusjoner som bærer et stort ansvar for det uføre verden er brakt ut i: "It is, therefore, somewhat ironic that the financial agents that caused the crisis should have become the judges of the sustainability of public policies» (UNCTAD 2012b: 22).

11. DE MINST UTVIKLETE LAND (MUL)

UNCTAD har i sine analyser av globale utviklingstrekk alltid hatt et våkent øye for den kategorien av fattige og sårbare land som av FN er definert som "least developed countries – LDC"/"minst utviklete land – MUL". Det understrekes at det er viktigere enn noen gang at utviklingsland ikke behandles som en udifferensiert masse, ettersom Kina med sin høye vekst og store befolkning lett kan gi et unyansert eller forvridd bilde. For dette formål utgir UNCTAD årlig en rapport med tittelen *Least Developed Countries Report*, som utmerker seg med et fyldig statistisk vedlegg (UNCTAD 2011a). I tillegg avholder FN høynivåkonferanser for å få større økt oppmerksomhet om - og for å mobilisere nye ressurser til - denne gruppa av

land. Den siste blei avholdt i Istanbul i mai 2011 (LDC – IV), som munnet ut i *The Istanbul Program of Action* for perioden 2011-2020. I vår del av verden gikk den helt ubemerket hen.

Det er ikke tale om en ubetydelig gruppe land, men om til sammen 48 stater og et innbyggertall på ca. 850 millioner, dvs. i overkant av 12 % av verdens befolkning. De er igjen delt inn i tre undergrupper: 32 afrikanske land, 8 asiatiske land og 9 mindre øystater. I motsetning til Verdensbanken som deler inn land utelukkende basert på BNP per innbygger, har FN som vanlig en mer sammensatt indeks. Her er inntekt på under USD 1000 i snitt gjennom tre år bare én dimensjon, mens det i tillegg legges vekt på menneskelig utvikling (helse og utdanning). Utover dette trekkes inn sårbarhet overfor økonomiske og økologiske sjokk, der råvarepriser, konsentrasjon om noen få eksportprodukter og risiko for naturkatastrofer hører med. Det er en forutsetning at alle kriteriene (inntekt, menneskelig utvikling og økonomisk/økologisk sårbarhet) må være oppfylt, i tillegg til at det er satt ei øvre grense på 75 millioner innbyggere. Å være med i denne kategorien får en rekke praktiske konsekvenser, som f.eks. handelspreferanser som tillates av WTO. FN oppfordrer dessuten bistandsgivere til å ta særlig hensyn til deres behov, der et mål lenge har vært at OECD-landa skal bruke 0,15 – 0,20 % av deres bruttonasjonalinntekt til de minst utviklede land. At fattigdommen i de minst utviklede land er dypt rotfestet, illustreres ved at det i løpet av de siste 30 åra bare er tre land som har vokst ut av denne gruppa: Botswana (1994), Kapp Verde (2007) og Maldivene (2009). Ifølge handlingsprogrammet fra Istanbul i 2011 er målet at halvparten av statene skal klare dette innen 2020.

Av rapporten *Least Developed Countries 2011* (UNCTAD 2011a) går det klart fram at det også for disse landa går et klart skille ved tusenårsskiftet. Fra inngangen av 1970-tallet til midten av 1990-tallet var det en reell *nedgang* i BNP per innbygger, mens det i perioden 2000-2008 har vært en økonomisk vekst som i snitt ligger rundt 7 % eller på 4,8 % per innbygger. Det understrekes også her at framgangen har vært lavere i afrikanske land enn i asiatiske, og at det er noen få land med eksport av olje og mineraler som trekker opp på grunn av de siste års prisstigninger. For mange vekstland er det med andre ord mer tale om prisboom på råvarer enn om strukturendringer i retning av en mer sammensatt og mindre sårbar økonomi. Det ser vi også ved at eksporten fra de minst utviklede land har blitt femdoblet i *verdi* i perioden 2000-2008, mens det har vært mindre enn en fordobling i *volum*. En statistisk oversikt over eksportinntektene viser et helt eksakt sammenfall med svingningene i oljeprisene. Enda mer illustrerende er det at ett enkelt land – Angola – aleine sto for 33 % av de samlede eksportinntektene for 48 land, og legges to andre oljeprodusenter til (Sudan og Jemen), står de tre samlet for 56 % (UNCTAD 2011a: 17). Det er dessuten slik at mineraleksport og råvareutvinning ofte er konsentrert om noen få regioner innad i land, med beskjedne ringvirkninger for sysselsetting og produktivitetsvekst i landet som helhet. Dette er også sektorer hvor mesteparten av gevinstene havner hos utenlandske storselskaper og innenlandske jordeiere eller investorer. En god del av veksten har da også sammenheng med rekordtilstrømming av direkte utenlandsinvesteringer (FDI) som en følge av råvarekappløpet, ikke minst fra Kina og andre nye investorer fra Sør. I olje- og gruvesektoren er de i stand til å presse fram sjenerøse skatteavtaler som betingelse for investeringer, i tillegg til at de – som vi har sett ovenfor - har mange muligheter til å unndra store beløp fra beskatning gjennom skatteparadiser, uoversiktlig selskapsstruktur og internprising. Fra de

minst utviklede landa blei det i 2010 bare gjennom *lovlige* kanaler hentet ut i overkant av 22 milliarder USD (UNCTAD 2011a: 16).

Et gjennomgangstema i 2011-rapporten er at det etter tusenårsskiftet har vokst fram langt tettere økonomiske forbindelser mellom de minst utviklede land og andre utviklingsland, i første rekke Kina, India, Brasil, Sør-Afrika og Thailand. Dette gjelder både handel, investeringer og migrantarbeid. Godt over halvparten av alle varer fra de minst utviklede landa blir nå eksportert til andre områder i Sør. Særlig på grunn av Kinas dominans er imidlertid den ensidige konsentrasjonen om mineraler og landbruksprodukter enda større enn i handelen med vestlige industriland. Etter UNCTADs oppfatning minner dette mye et tradisjonelt ”sentrum/periferi-forhold” og asymmetriske maktforhold i forhandlinger. I praksis betyr det at viktige trekk ved Nord/Sør-forholdet blir reproduisert i nye former.

Integrasjon og marginalisering på samme tid

Et hovedpunkt i UNCTADs analyse er at de minst utviklede land har blitt stadig tettere integrert i verdensøkonomien gjennom handel og investeringer, samtidig som dette har ført til en ytterligere råvarespesialisering og sårbarhet overfor uberegnelige priser. Når gruvedriften holdes utenfor, er det også påfallende at industrisektoren økte sin andel av bruttonasjonalinntekten til rundt 10 % midt på 1980-tallet, men at det deretter har vært en stagnasjon. For tjenestesektorens vedkommende har det vært en klar nedgang med samme mål. Sett under ett slår UNCTAD-studien derfor fast at de fattigste landa opplever tettere *integrasjon og marginalisering* på samme tid. Et klart eksempel på dette er at de 48 statene med 12 % av verdens befolkning sto for under 1 % av den globale produksjonen i 2010. Dette er riktignok en oppgang fra 2000, men en stor del av dette skyldes altså et fåtall oljeprodusenter. Uten olje ville andelen i virkeligheten ikke vært høyere enn 0,53 %. Det er altså ikke noe som tyder på at de minst utviklede landa som gruppe «tar innpå”. Mens de ved inngangen til 1970-tallet hadde en gjennomsnittsinntekt som lå på 2 % av gjennomsnittet i Nord og 40 % av gjennomsnittet for andre utviklingsland, var andelen i 2008 sunket til henholdsvis 1,5 % og 17 %. Trass i prisstigning på råvarer og langt høyere vekst etter tusenårsskiftet, er altså gjennomsnittsinntekten i Nord 65 ganger høyere og gjennomsnittsinntekten i andre utviklingsland seks ganger høyere enn den er i de minst utviklede land.

Selv om de som hører hjemme i MUL-kategorien har kommet seg relativt bra gjennom de siste års kriser, har veksten i 2009-10 sunket med mer enn 30 % i forhold til den foregående treårsperioden. Dette er imidlertid gjennomsnittstall, og for 18 land har det vært en nedgang i bruttonasjonalinntekt per innbygger. Mens de minst utviklede land hadde en prosentvis høyere vekst enn andre utviklingsland i perioden 2000-2008, har det i de aller siste åra vært omvendt.

Råvarepriser kjennetegnes som kjent av stor ustabilitet, og det er her vi finner den viktigste forklaringen på at eksportinntektene i MUL-området sank med nesten 30 % i 2009 i forhold til året før. UNCTAD-rapporten viser også til økonomiske prognoser fra IMF som peker i retning av klart lavere vekst enn i boom-perioden før 2008. Det er derfor nærmest utenkelig at Istanbul-programmets minimumsmål om 7 % vekst blir oppfylt, og kanskje blir det ikke mer enn ti land - istedenfor halvparten- som innen 2020 vil klare å bevege seg ut av MUL-kategorien. UNCTADs egen vurdering er midlertid at IMF's antakelser bygger på et

”best case scenario”. For 2011 vises det til at fortsatt høye olje- og matpriser rammer mange importører og forbrukere, i tillegg til at tørke har truet ti millioner mennesker i det østlige Afrika med hungersnød. På lengre sikt peker UNCTAD på risikoen for et alvorlig tilbakeslag i verdensøkonomien når statlige lån skal betales tilbake gjennom budsjettkutt og innstramminger. Risikoen er også høy for dårligere tilgang på kreditter og investeringer for land i Sør, ettersom internasjonale finansinstitusjoner og banker vil ha mesteparten av sin oppmerksomhet konsentrert om kriserammede land i Europa.

Kombinasjonen av råvare- og bistandsavhengighet er ifølge UNCTAD et symptom på manglende omlegging til mer allsidig økonomi med flere bein å stå på. Utenom mineralutvinning har det vært få tegn til bedring av produktiviteten, som bare for en håndfull land når opp i 4-5 % av det som er tilfellet i USA. Investeringsraten er også langt fra det målet på 25 % som det ovennevnte Istanbul-programmet stiller opp. Andre usikkerhetsfaktorer er overføringer fra migrantarbeidere, som er sårbare overfor konjunkturedgang, og virkninger av klimaendringer som påvirker ressursgrunnlaget og mulighetene for å drive jordbruk. UNCTAD frykter at veksten i bistandsoverføringer stanser opp eller reverseres som følge av budsjettkutt og lavere bruttonasjonalinntekt hos sentrale giverland. Alt i alt er det ikke mer enn 0,09 % av OECD-landas bruttonasjonalinntekt (eller litt under en tredel av deres samlede bistand) som går til de minst utviklede land. Også her er det noen få enkeltland, ikke minst Afghanistan, som trekker opp. Samtidig som de fattigste landa står overfor krisetider med usikre råvarepriser og mindre etterspørsel etter eksportvarer, risikerer de altså å måtte klare seg med mindre bistand. Det vil i så tilfelle ramme overføringer som nettopp har vært satt inn for å nå flest mulig tusenårsmål.

Vekst uten utvikling?

Ifølge UNCTAD er det et stort sprik mellom økonomisk rekordvekst og en langt mer beskjeden nedgang i tallet på fattige. Om MUL-området sees under ett er det godt over 50 % av befolkningen som etter Verdensbankens omstridte anslag lever på under 1,25 USD om dagen. Blant de mange afrikanske statene i denne gruppa er andelen på 60 % eller mer. Dersom anslagene for fattige under 2 USD legges til grunn, stiger andelen samlet til 78 %. (Det gis ikke her opplysninger basert på 2,50 USD-grensa, men denne ligger kanskje på rundt 85 %.) Mens verden som helhet har sikker kurs mot målet om å halvere andelen ekstremt fattige fram til 2015, er dette langt fra tilfellet for de minst utviklede land. UNCTAD-rapporten opplyser at det med dagens utvikling vil være 440 millioner ekstremt fattige under 1,25 USD-grensa i 2015, mens tallet burde ha vært 255 millioner for å nå tusenårsmålet (UNCTAD 2011a: v). Som det går fram av fig. 48, skjer det altså en markert forskyvning av andelen av verdens fattige som bor i FN's MUL-kategori. Vi ser her at Kina og India i 1990 sto for over 60 % av verdens ekstremt fattige, mens denne andelen nå har sunket til i overkant av 40 %. De minst utviklede land har derimot fordoblet sin andel fra 18 % til 36 %. (Dette må ikke blandes sammen med Verdensbankens kategori for «lavinntektsland», slik det er vist i kap. 1). UNCTAD-studien slår fast at det selv i vekstperioden etter 2000 ikke har funnet sted noen nedgang i antallet fattige i de minst utviklede land under ett. Det har heller ikke vært slik at den økonomiske rekordveksten har ført noen tilsvarende oppgang i sysselsettingen. Mens det som nevnt var en økonomisk rekordvekst på i overkant av 7 % i perioden 2000-2008, lå

veksten i arbeidsplasser på under 3 %. Også dette er en understrekning av at veksten primært har vært en prisboom uten strukturelle endringer og flere industriarbeidsplasser. Det vises også til undersøkelser fra ILO, som anslår at 60 % av dem som har arbeid befinner seg i kategorien ”working poor” med inntekt på under 2 USD om dagen.

I likhet med rapporten fra generalsekretæren (se ovenfor), peker UNCTAD på at økt Sør-Sør-samarbeid gir flere alternativer for handel, investeringer, bistand og overføringer fra migrantarbeidere. Et slikt samarbeid kan også bety utveksling av både kunnskap, tilpasset teknologi og utviklingserfaringer. Her ligger også muligheten til å lære av andre modeller for samfunnsstyring og en bedre balanse mellom stat og marked. Der vestlige land og deres institusjoner taler om ”godt styresett», og mener demokratiske valg og liberalisert markedsøkonomi, slår UNCTAD et slag for å gi valgmuligheter som mer innebærer statlig ansvar. Med andre ord er det ikke bare et spørsmål om ”good governance”, men ”development governance”.

Råvarer og rått parti

Når UNCTAD – som en av de få institusjoner og organer – ikke har sluppet råvarespørsmålet som et av sine hovedtema, skyldes dette at råvarer står for mer enn 60 % av eksportinntektene i 94 av 156 utviklingsland. Av disse er det mange som får sin økonomi avgjort av en eller noen få råvarer fra jordbruket, som f.eks. kaffe, kakao eller bomull. Det er også disse landa som i et lengre historisk tidsspenn har fått de minste gevinstene ved økt verdenshandel. I tillegg til at de lenge har blitt rammet av forverret bytteforhold, har de gått glipp av teknologisk forbedring og verdiskaping som ligger i bearbeiding og videreforedling. Det er dessuten slik at markedet i stigende grad domineres av noen få internasjonale storselskaper. (For en diskusjon av det globale matregimet, se bl.a. McMichael 2012). Det er derfor ikke mye primærprodusentene eller statskassa sitter igjen med etter at oppkjøpere, mellomledd, transportører, foredlingsindustri og varehandelen har fått (eller tatt) sitt. Dette forsterkes ved tendensen i de siste åra til at supermarkeder som Wall Marts, Sainsbury og Tesco tar hånd om stadig flere ledd i omsetningskjeden (”value chain”), og dermed kan spille bøndene opp mot hverandre og stille detaljerte krav til pris og kvalitet. Produsentene er også prisgitt utenlandske storselskaper når det gjelder innsatsvarer som såkorn, kjemikalier og kunstgjødsel.

Råvarer og råvareavhengighet står også i sentrum i en egen UNCTAD-studie: *Commodities and development report. Perennial problems, new challenges and revolving perspective* (UNCTAD 2012b). De fleste av rapportens tema er berørt ovenfor, men det bringes fram nye data om hvordan krisa slår ut for fattigfolk i det som kalles *Low-income food deficit countries* (LIFDC). Det har lenge vært vanlig å anta at tallet på dem som sulter økte med rundt 120 millioner i 2008, for så å gå litt ned i 2009. (Som vi skal se, finnes det tall som både er lavere og langt høyere). Et viktig poeng fra UNCTADs side er at det fant sted en ny økning i mange land, særlig i Afrika. En av hovedgrunnene til at så mange sulter i de fattigste landa, er at mange bønder ikke produserer nok mat for eget forbruk. Det har igjen mange årsaker, slik som for små bruk, for lav produktivitet og nedvurdering av lokal matproduksjon både fra nasjonale myndigheter og bistandsgivere. For mange er det kanskje overraskende at de aller fleste som sulter nettopp er småbønder, landarbeidere eller kvegfolk. Dette går fram av fig. 49, som også viser sultens fordeling på regioner. Sett fra UNCTADs side er det også

alvorlig at fattige land og fattigfolk på landsbygda har blitt holdt helt utenfor når krisetiltak og samordnete aksjoner på globalt nivå blir diskutert i internasjonale fora. Ikke minst vises til det til at G-20 ikke har en eneste representant fra de 48 minst utviklede land eller fra de 35 land som Verdensbanken definerer som lavinntektsland. Blant G-20 finnes betydelig landbrukseksportører fra Sør, slik som Brasil, som selv tjener på høye matvarepriser. Derimot er det bare med to land av de 66 landa som har et underskudd i handelsbalansen med matvarer (India og Indonesia). Dersom målet er å ta hensyn til de fattige som bærer byrdene ved det høye prisnivået for matvarer, heter det i denne rapporten at et minstekrav er at hele G-77-gruppa av utviklingsland trekkes inn. Det samme gjelder den betydelige ekspertisen på råvarefeltet, særlig i FAO og UNCTAD. Spørsmålet reises også om råvareboomen i de siste fem åra kan ha fått som indirekte virkning at det satses enda mer på ubearbeidde råvarer som trekker til seg utenlandske investeringer.

Denne UNCTAD- studien er også inne på problemene som følger av den voldsomme økningen i salg og utleie av jord og vann til andre stater og utenlandske selskaper. Det er særlig Kina, India, Sør-Korea, Saudi-Arabia og andre land i Midtøsten som på denne måten sikrer seg adgang til enorme områder. Det er vanskelig å gi noe klart bilde av omfanget, men i løpet av noen få år blir det anslått at lokalbefolkningen er fratatt areal på fire ganger Frankrikes størrelse (UNCTAD 2012b: 22). Dette vil i liten grad styrke matsikkerheten eller redusere behovet for korn, ettersom det i høy grad er tale om eksportproduksjon av mat til utenlandske eiere eller til biodrivstoff. Dette er med andre ord en problemstilling som i høy grad påvirker tema som fattigdom og ulikhet:

”Domestic agricultural development is a prerequisite for broader development in poor countries. The acquisition of large tracts of land by foreign investors therefore directly reduces the policy space available to host countries by limiting the land on which domestic producers can farm and raise livestock. Furthermore, as access to land is typically the basis of poor people’s livelihood, the foreign ownership of land can have detrimental impacts on local poverty and social conditions. These developmental and distributional impacts may be severe even in cases where the overall macroeconomic impacts are positive. (UNCTAD 2012b: 22).

12 UNICEF: VINNERE OG TAPERE

Når vi nå skal rette oppmerksomheten mot de sosiale virkningene av de siste års krise, er det knapt noe bidrag som er viktigere enn den nye UNICEF-rapporten *A recovery for all. Rethinking socio-economic policies for children and poor households* (Ortiz og Cummins 2012). Dette er en omfattende, oppdatert og tankevekkende samling av delstudier, som alle har forholdene for de aller svakeste befolkningsgrupper som hovedtema. Vi skal nedenfor se nærmere på et par av de mest sentrale kapitlene (mat og arbeid), men innleder med noen hovedlinjer og sentrale argumenter. Når denne studien fortjener så stor oppmerksomhet, er det

også fordi den trekker sammen et vell av materiale fra ILO, FAO, WHO, UNCTAD, UNDP og andre FN-organer. I tillegg gjør den også oppmerksom på verdifull tillegglitteratur fra uavhengige fagmiljøer.

Den første delen av den store UNICEF-studien skisser noen sentrale trekk ved de siste års krise, i hovedsak bygd på et nettforum med bidrag fra en rekke framstående samfunns- og utviklingsøkonomer. Tilnærmingen er på mange måter en videreføring av UNICEFs banebrytende arbeid fra midten av 1980-åra, da Verdensbanken/IMF og vestlige bidragsytere tvang gjennom en dramatisk liberalisering, privatisering og nedbygging av offentlig sektor i Latin-Amerika og Afrika. Som en reaksjon på en slik dogmatisk variant av markedsliberalismen, som gikk under navnet «strukturtilpasning», lanserte UNICEF i 1987 et

POVERTY AND HUMAN RIGHTS

Any deliberately retrogressive measures that have a direct or indirect negative effect on the enjoyment of human rights by individuals will violate human rights standards. This includes unjustified reductions in expenditures that are essential to realizing a number of rights, including those that guarantee basic healthcare, ensure access to primary education, or make food and shelter available to all persons. Other measures that threaten the realization of these rights include cutting funding to social protection and social security systems, reducing minimum wages, large-scale hiring freezes and employment retrenchment, implementing regressive sales taxes and eliminating food subsidies. These and other austerity measures represent significant barriers to the enjoyment of human rights, particularly by people living in poverty who, despite being removed from the origins of the crises, continue to bear the brunt of their impacts. The human rights framework orients recovery discussions away from deficit cutting and debt eradication and toward reducing deprivations and eradicating obstacles to the realization of basic rights. Viewed in this perspective, recovery must start with the poorest and most vulnerable.

Ortiz og Cummins 2012:117.

mer nyansert og sosialt reformprogram under tittelen *Structural adjustment with a human face* (Cornia mfl. 1987). *A recovery for all* utmerker seg med den samme interessen for kritisk diskusjon, empirisk analyse og konkrete reformforslag.

Et gjennomgående tema i *A recovery for all* er ønsket å plassere FN og verdensorganisasjonens forskjellige institusjoner mer sentralt når krisas årsaker og forløp skal forklares. Det samme gjelder når botemidler og langsiktige løsninger skal diskuteres. Som vist ovenfor, begrunnes dette ikke minst med at mange FN-organisasjoner i lang tid har advart mot en mer ustabil verdensøkonomi med gjeldsbobler, økende ulikhet og ukritisk liberalisering. Det er da også med en viss sårhet at det slås fast at det var G-20-toppmøtet i april 2009 som hele verdens oppmerksomhet var rettet mot. Det var på det samme møtet at dette uformelle organet gjenreiste et diskreditert IMF ved å overlate til denne finansinstitusjonen omkring $\frac{3}{4}$ av de ca. 1 billion USD som blei mobilisert for å håndtere den internasjonale krisa. Fordi FN på denne måten blei skjøvet over sidelinja, kom mange stemmer – særlig fra de aller fattigste land - aldri til orde. Det heter også at det var nettopp disse landa som hadde hatt minst glede av den forutgående boomen, samtidig som de blei rammet hardt under en nedtur de ikke bar noe ansvar for. Den FN-oppnevnte ekspertkommisjonen under Joseph Stiglitz' ledelse (se ovenfor) fikk på sin side beskjeden oppmerksomhet, og FNs toppmøte om den økonomiske og sosiale krisa i juni 2009 druknet fullstendig i massemediene hysteri rundt Michael Jacksons død.

Et sentralt tema i den nye UNICEF-studien er at kriseperioden etter 2007/08 deles inn i to faser, med meget ulikt resultat når det gjelder virkningene for fattigdom og ulikhet. Den første utspilte seg i 2008-2009, og var kjennetegnet av både internasjonale mottiltak i G20/IMF-regi og en massiv kapitalinnsprøyting for å redde banker og finansinstitusjoner. I tillegg blei det bevilget omfattende stimulansepakker og satt i verk en ambisiøs motkonjunkturpolitikk i de aller fleste land både i Nord og Sør. Alt i alt er det anslått at for slike formål blei brukt rundt 2,5 billioner USD, som svarer til 4 % av samlet bruttonasjonalinntekt i hele verden (Ortiz og Cummins 2012:17). Dette er kalt den mest omfattende keynesianske aksjonen i verdenshistorien. Tiltakene klarte ikke å forhindre at tallet på arbeidsløse og underernærte skjøt i været, men var utvilsomt med på å hindre – eller i alle fall utsette - et fullstendig sammenbrudd i verdensøkonomien som helhet. Ifølge UNICEF-studien var det også enkelte tilløp til selvkritikk hos de mest troende markedliberalister og ledere i sentralbanker og finansinstitusjoner.

Når banker og finansinstitusjoner i vår del av verden så ut til å være på bedringens vei igjen, inntraff så den andre fasen et stykke inn i 2010. I tillegg til det som kalles "trippelkrisa" (food, fuel, finance) fulgte ifølge UNICEF nå en krise til med samme forbokstav på engelsk: *financial austerity*. Med dette menes bl.a. innstrammingspolitikk, budsjettkutt i offentlig sektor og «fleksibelt arbeidsmarked», dvs. at det skal bli lettere for bedrifter å si opp folk. I mange land har dette gått hand i hand med skattelette for bedrifter og folk med høye inntekter. På samme tid har det skjedd nedskjæringer i sosiale utgifter, fjerning av subsidier (ikke minst på mat og energi i mange utviklingsland), innføring av høyere pensjonsalder, større egenandeler for helsetjenester og mer vekt på private forsikringer. Som illustrasjon vises det til USA, der de store budsjettkuttene umiddelbart ga langt flere fattige barn, mer underernæring, færre barn med helseforsikring og tap av arbeidsplasser i offentlig sektor. Kort oppsummerer forfatterne det med et sitat fra en studie foretatt for Save the Children: «the

books are being balanced on the backs of the world's most vulnerable children» (Ortiz og Cummins 2012: 24).

UNICEF-studien understreker at det tar tid å samle inn alt materiale som skal til for å gi et detaljert og sammenfattende bilde av krisas sosiale konsekvenser. Det gjør det ikke lettere at det internasjonalt er langt mindre interesse for å studere slike forhold enn å kartlegge valutakurser, børsnoterings, handelsbalanse og budsjettstørrelser. Dessuten er det slik at mange alvorlige virkninger av f.eks. underernæring og sult først viser seg i ettertid. Når forfatterne likevel slår utvetydig fast at økt fattigdom og økt ulikhet allerede kan dokumenteres, bygger de på både et rikholdig FN-materiale og grundige landstudier i regi av organisasjoner som Oxfam og akademiske institusjoner som Overseas Development Institute (ODI) og Institute for Development Studies (IDS), alle i England. UNICEF har også selv undersøkt nærmere hva som har skjedd med lønninger og ansettelsestrygghet for statsansatte som lærere, helsepersonell og sosialarbeidere, og fant ut at det selv før innstrammingerne startet skjedde dramatiske lønnskutt og oppsigelser.

UNICEF-studien viser til at mange flere enn før innser at markedets har sine begrensninger, at det er risikabelt med finansliberalisering som løper løpsk og at innstrammingspolitikk får dramatiske følger for de aller svakeste. Det uttrykkes likevel en bekymring for at dette fort blir glemt, i alle fall om en skal dømme etter den finans- og budsjettpolitikken som de fleste land nå legger opp til. En gjennomgang av nasjonale rapporter som utarbeides for IMF forteller sitt tydelige språk: lønnsnedslag i offentlig sektor, innstramminger i pensjonsvilkårene, dårligere universelle sosiale ytelser, regressive skatteendringer som rammer alle (f.eks. momsøkning) og kutt i subsidier som særlig fattigfolk har glede av (f.eks. mat). Flere eksempler gis også på det forberedes nedskjæringer i helsetiltak som rammer hiv/aids-pasienter. Det er med andre ord tale om en tilbakevending til en kurs som etter UNICEF-rapportens oppfatning ubønhørlig hindrer økonomisk vekst, og som særlig går utover dem som mest kunne trenge en motkonjunkturpolitikk. Studien viser også til nyere litteratur som kritisk gransker IMF's krav og betingelser for lån og støtte, og som dokumenterer at tilbakefallet til tidligere «synder» har gått fort. Det kan legges til at det nå ikke lenger bare er synlig i utviklingsland, men også langt inn i EU.

Argumentet om at det er nødvendig med innstramming og nedskjæringer, gjør bare begrenset inntrykk på forfatterne av UNICEF-studien. De peker isteden på at det finnes alternativer som vil skjerme de mest utsatte befolkningsgrupper og omprioritere innenfor eksisterende rammer. I tillegg er det nødvendig å hente inn mer ressurser, og her pekes det bl.a. på skatt på høye inntekter og eiendom og utbyttebegrensning for (utenlandske) storselskaper. Det vises til at en avgift på finanstransaksjoner («Tobin-skatt») på bare 0,01 % kan innbringe mer enn 1 billion USD, men selv langt mer beskjedne varianter vil gi betydelig beløp til utviklingsformål. Mye er også å hente på globale avgifter på sjøtransport, flyreiser og fossil energi (se kapittel 14). Det vil for enkelte land også være mulig å bruke av sine valutareserver til sosiale formål, særlig ettersom de ofte er plassert til ytterst lav rente i USA. Noe som kanskje vil monne aller mest for å skaffe nye inntekter og gi spillerom for sosiale tiltak i Sør er setting av smutthull og selskapstriksing, som i praksis utgjør enorme overføringer gjennom tvilsomme kanaler fra Sør til Nord. Det vises her til en omfattende undersøkelse om «illicit transfers» fra organisasjonen Global Financial Integrity. Som vist på fig. 50, blir det her anslått at det for perioden 2002- 2009 kan dreie seg om 1,3 billioner USD,

som kunne ha vært brukt til langt bedre formål. Også gjennom kanaler som er åpne for innsyn går det langt større summer fra utviklingsland enn det som kommer i form av bistand. Slike overføringer til rike land omfatter bl.a. renter på lån og bokført overskudd i utenlandske selskaper, og ifølge UNICEF-studien kan dette for 2010 utgjøre 550-600 milliarder USD.

Vårt daglige brød

UNICEF-studiens kapittel om sammenhengen mellom sult, fattigdom og matvarepriser, og tar naturlig nok sitt utgangspunkt i den dramatiske prisstigninga i 2007-08 og de alvorlige konsekvenser denne fikk for de fattigste land og befolkningsgrupper. Det interessante er imidlertid at forfatterne følger historien videre gjennom den nye prisveksten fra midten av 2010, som så blei etterfulgt av et ytterligere prishopp fra slutten av 2011. Disse svingningene, som er vist i fig. 51, forteller klart at «matvarekrise» mer handler om for høye priser enn om mangel på mat.

For å forklare høyere priser og økning i tallet som sulter, trekker UNICEF-studien fram langsiktige forhold som forsømmelse av jordbruket i mange utviklingsland og økt kornimport i land som ikke produserer nok mat til egen befolkning. I tillegg blir det trukket inn mer aktuelle forhold som bruk av stadig mer jord og arbeidskraft til å produsere bl.a. mais til biodrivstoff ("matdrivstoff"), økte oljepriser som slår ut i både dyrere transport og høyere priser på kunstgjødsel. Det minnes også om at klimaendringer gir ekstremvær i form av tørke eller oversvømmelser. For å forstå de raske svingningene er det ifølge forfatterne også påkrevd å rette søkelyset mot endringer i valutakurser og – ikke minst – en markert vridning av spekulasjonskapital og fondsinvesteringer i retning av råvaremarkeder ("finansialisering av

"There is more than enough food on the planet to feed everyone. Yet, almost one billion people are hungry...When food prices surge, poor families suddenly find themselves unable to afford enough nutritious, If this happens during the first thousand days of a child's life, the damage to his or her body and mind can be permanent. When food prices rise, families send their children to work instead of school, they sell their hard-earned assets of livestock...or they go into debt...Recovery can take years. In some cases the losses are passed from one generation to the next. We have the resources and the knowledge to end hunger. We know how to protect the poorest from the impact of rising prices. Every child, woman and man has a right to enough nutritious food for an active and healthy life. Let us act - now".

UN Secretary-General's remarks at World Food Day Commemoration in New York City on October 27, 2011.

mat”). Når dette har fått så stort omfang, har det sammenheng med at andre områder for rask profitt har blitt mindre lønnsomme i krisetider. Også andre faktorer blir tatt med, slik som de siste års tørke i Øst-Europa/Argentina, rekordregn i Nord-Amerika/Australia og forbud mot eksport av hvete i Russland og ris i India og Vietnam. Det dokumenteres at den storstilte finansspekulasjonen i framtidig prisutvikling (derivater og ”futures”) fortsetter i regi av banker og investeringsfond, og at det det er en klar sammenheng mellom økningen i slike kontrakter og økningen i priser (Ortiz og Cummins 2012: 63). En slik spekulasjon som bokstavelig talt handler om liv og død, er i det siste også viet stor oppmerksomhet på FN-konferanser og på G20-møter. Ifølge UNICEF-studien viser tallenes tale imidlertid at det ikke har skjedd noen endring av betydning. (For en grundigere oversikt over jordbruk og spekulasjon, se bl.a. Ortiz 2011, Hossain og Green 2011, Magdoff og Tokar 2010).

Selv om det i dag finnes langt bedre overvåknings- og varslingsmekanismer enn før, blir det gitt flere eksempler på at den nye prisveksten ikke tillegges nok vekt av nasjonale regjeringer og internasjonale organisasjoner. Det vises for eksempel til den prekære situasjonen på Afrika Horn og det østlige Afrika tidlig i 2012, der 13 millioner mennesker var avhengig av nødhjelp og mer enn to millioner var hardt rammet av sult og underernæring. Dette har vanligvis vært omtalt som en naturkatastrofe, men UNICEF-studien påviser at det i lang tid forut for tørken fant sted en prisstigning som rammet fattigfolks mulighet til å skaffe seg mat. Det betyr igjen at mottiltak kunne vært satt inn langt tidligere. (Ikke alle naturkatastrofer er like naturlige.) UNICEF-studiens konklusjon er derfor at ”The degree of human suffering is nothing short of a global tragedy, above all, because it was preventable” (Ortiz og Cummins 212: 96).

For å finne ut mer om hvordan de globale tallene slår ut for dem som på forhånd står svakest, bringer UNICEF-studien resultatene av en detaljert undersøkelse av 55 utviklingsland i perioden 2007-2011. Dersom denne gruppa ses under ett (noe det for øvrig er mange grunner til ikke å gjøre), blir det anslått at matvareprisene i snitt lå 80 % høyere enn i perioden før 2007. For flere land var det tale om mer enn en fordobling. Den samme undersøkelsen av 55 land viser også at det er de fattigste av dem hvor prisene er høyest. Dersom de deles inn etter Verdensbankens kategorier for lavinntekts- og mellominntektsland, ligger prisnivået hos de første rundt 30 % høyere. (Som det heter: Det er dyrt å være fattig).

Et annet viktig funn er at de fattigste landa følger den vanlige prisoppgangen, men at den fortsetter en stund til etter at det globale toppnivået er nådd. Det tar også lenger tid før stabilisering og nedgang – i beste fall - når de de fattigste befolkningsgrupper. Det er særlig land i Afrika sør for Sahara at vi ser slike utslag, mens Latin-Amerika og mesteparten av Asia har vist seg mer motstandsdyktige. Det vises bl.a. til at da prisene på verdensbasis sank med 13 % etter det siste toppunktet i 2011, var reduksjonen bare på 2 % i de utviklingslanda som omfattes av UNICEF-studien (Ortiz og Cummins 2012: 67). Mens prisutviklinga ikke var så ulik i henholdsvis lavinntektsland og mellominntektsland i kriseperioden 2007-08, blir forskjellene nå stadig større. Det gir seg enorme utslag blant fattige befolkningsgrupper som må bruke opp mot 80 % av inntektene sine på mat. De økte matprisene slår ekstra hardt ut for de mange som samtidig rammes av økonomisk nedgang og arbeidsløshet.

Høye matpriser gir mer sult

Et gjennomgående poeng synspunkt i UNICEF-studien er at matkrise etter 2010 er noe langt mer enn en gjentakelse av det som skjedde i 2007-2008. En av grunnene til at situasjonen er mer alvorlig nå, er at fattigfolk står enda dårlige rustet enn forrige gang til å møte problemene. Blant de mest brukte krisemekanismene er å hoppe over enkelte måltider, gå over til billigere og mindre næringsrik mat, kutte ut utgifter til bl.a. helsetjenester og medisiner, tømme sparebøssa, arbeide lengre dager i uformell sektor, selge eller pantsette eiendeler og ta opp lån. Ikke sjelden blir barn – særlig jenter – satt til å tigge istedenfor å gå på skole. Nå er mange av disse mulighetene allerede brukt opp, samtidig som mange fattigfolk er mer utsatt for sykdommer på grunn av underernæring og svekket immunforsvar. Dette er velkjent fra en lang rekke studier som slår fast at kriser gir opphav til skader som ikke leges selv om det skjer en økonomisk gjenoppheving. For eksempel er det vanskelig å få i gang produksjonen igjen når bønder har solgt såkorn, hakke og buskap for å overleve, eller når de sliter med å nedbetale kriselån til ågerrenter. Barn som er født av undernærte mødre eller vokser opp i fattige familier med for lite mat, får både helse og kognitive evner svekket for livet. Faren øker også for at de viderefører problemene til egne barn i en ond sirkel.

I flere land, som f.eks. India og Pakistan, ble prisveksten i 2007-08 dempet noe ved salg og distribusjon fra offentlige kornlagre. Men slike buffere er det færre av nå. Subsidier til matvarer og innsatsvarer i jordbruket, sammen med kontantoverføringer til svake grupper, betyr dessuten en statsfinansiell byrde som er vanskeligere å bære når reserver og lånemuligheter har skrumpet inn. Ikke overraskende viser UNICEF-studien at dette særlig rammer småbønder, jordløse landarbeidere og fattigfolk i byene. Fortsatt økning av matvareprisene gir derfor både flere fattige og større sosiale forskjeller.

Matkrise er ikke bare et spørsmål om enkeltmenneskers ernæring. Det vises f.eks. til en FAO-undersøkelse som slår fast at lavinntektsland som er avhengig av matimport måtte betale over 30 % mer i utenlandsk valuta i 2011 enn de gjorde i 2007-08. Økte matpriser er dessuten den aller viktigste årsaken til inflasjon, som igjen kan gi høyere rente og dårligere kredittmuligheter for dem som skal låne til produktive tiltak som gir verdiskaping og sysselsetting. Prisstigning på matvarer, sammen med nedsatt kjøpekraft på grunn av reduserte statlige overføringer og dårligere jobbmuligheter, er ifølge UNICEF-studien også en trussel mot menneskerettighetene. Retten til mat er nedfelt både i FNs menneskerettighetserklæring (1948), Konvensjonen om kulturelle, økonomiske og sosiale rettigheter (1976), Konvensjoner mot alle former for kvinnekriminering (1979) og FNs Barnekonvensjonen (1989).

Vi har flere ganger nevnt at det første tusenårsålet om halvering av andelen som lever i ekstrem inntektsfattigdom – dvs. under 1,25 USD - lenge har vært innen rekkevidde. Men dette er langt fra tilfellet for den andre indikatoren for mål 1, som går ut på å halvere andelen som er kronisk undernært. På dette feltet er tallene notorisk tilfeldige og upålitelige, men et mye brukt anslag fra FAO tar sitt utgangspunkt i at 900 millioner mennesker sultet i 1970. Deretter sank tallet til rundt 800 millioner på midten av 1990-tallet, men så begynte denne tendensen å snu. Under (den foreløpige) toppen på prisbølgen i 2009, forelå tall som antydte at tallet passerte en milliard (Green 2012). Året etter ble tallet noe lavere i takt med en forsiktig prisnedgang, men det lå fortsatt høyere enn i 1970. UNICEF-studien minner om at disse tallene ikke har tatt høyde for den aller siste prisoppgangen, og viser dessuten til at det er andre anslag som går så høyt som 1,3 milliarder (Ortiz og Cummins 2012: 75).

Når tallene for sult og underernæring er høyst usikre, er det bl.a. fordi FAO er i ferd med å endre sine målemetoder og har holdt tilbake sine anslag for 2011. I tillegg til at FAO-beregningene trekkes i tvil i UNICEF-studien, har de også mottatt mye faglig kritikk fra forskningshold. En av dem som mener å ha belegg for at tallet er langt høyere enn det som FAO har angitt, er Hugo Melgar-Quiñonez ved Ohio State University. Han står i spissen for omfattende undersøkelser i Latin-America (Escala Latinoamericano y Caribeña de Seguridad Alimentaria- ELCSA), som bygger på samarbeid mellom institusjoner i USA og flere latinamerikanske universiteter. Han stiller seg særlig kritisk til at FAO tradisjonelt har lagt til grunn et lands samlede produksjon og import, med fratrekk for eksport og det som går tapt eller brukes som dyrefor. Det neste steg i FAOs beregninger er å beregne kaloriverdien av det som er igjen, og deretter dele dette på innbyggertallet med visse justeringer for barn, eldre, sjuke osv. Denne metoden bygger på opplysninger som de berørte landa selv oppgir, og mange av dem gjennomfører undersøkelser bare hvert femte år. Ifølge Melgar-Quiñonez sier disse tallene ikke noe om hvem det er som er mest sårbare, hvilke regioner som er hardest rammet eller om kvinner og barn får mindre mat enn andre. Han peker også på at et kalorimål heller ikke sier noe om matens kvalitet og næringsstoffer. For å få bedre resultater bygger hans prosjekt på husholdsintervjuer, der det særlig fanges opp om noen må redusere sine matinnkjøp på grunn av pengemangel, hoppe over måltider eller knipe inn på porsjonene. De foreløpige resultatene viser også at hushold med kvinnelig eneforsørger er særlig utsatt, og alt i alt vil Melgar-Quiñonez ikke være overrasket om tallet på dem som lider av underernæring og matmangel i virkeligheten nærmer seg det dobbelte av det som angis av FAO. Undersøkelsen er ikke ferdig, men viktige funn blei presentert på et internasjonalt symposium om ernæring og matsikkerhet i Roma i januar 2012 (Melgar-Quiñonez 2012).

UNICEF-studien avslutter med en gjennomgang av de tiltak som har vært gjennomført – eller i alle fall foreslått – for å dempe matkrisa, og viser at flere av dem er høyst kontroversielle. Det gjelder ikke minst det fenomen som av kritikere ofte kalles ”landran” (*land grab*), og som er kort omtalt ovenfor. Med dette menes bl.a. at Kina, Saudi-Arabia eller Kuwait kjøper opp eller leier jord på gunstige vilkår fra utviklingsland, der hensikten er å sikre seg biodrivstoff, palmeolje, mat eller råstoff til papirindustrien. Dette gjelder ikke bare land, men også aksje, pensjons og – investeringsfond fra vår del av verden. I boka *The land grabbers* (Pearce 2012) gir den prisbelønte forfatteren en lang rekke eksempler på hvordan rikfolk og storinvestorer i USA plutselig er blant de største eiere av kvegrancher og soyaplantasjer i Latin-Amerika. Det forekommer også at det spekuleres i forventet prisoppgang, mens de nye eierne lar jorda ligge brakk. Forfatterne av UNICEF – rapporten viser til en utredning foretatt for Verdensbanken, der det anslås at det bare mellom oktober 2008 og august 2009 blei overført eller solgt 45 millioner hektar. Dette blir vurdert som særlig bekymringsfullt for de småbønder og jordløse landarbeidere som driver lokal matproduksjon, ofte uten juridiske skjøter, og som i mange tilfeller blir drevet vekk for å gi plass for plantasjer eller stordrift. Det er også velkjent at en stor del av denne virksomheten innebærer korrupsjon og andre former for transaksjoner ikke tåler dagens lys, og at beslutningene ofte foretas langt over hodene på dem som blir berørt. Også norske selskaper er involvert i omstridte eiendomsoverdragelser (*Bistandsaktuelt* nr /2012). Det er også en rikholdig litteratur som ser dette som en del av et globalt kappløp om jord, vann og andre naturressurser (se bl.a. GRAIN 2010, Klare 2012, Hiscock 2102 og Pearce 2012). ”Landran” er for øvrig et

brennbart tema som behandles i en rekke artikler og rapporter fra FNs spesialutsending for retten til mat, Olivier de Schutter, som - i likhet med sin forgjenger Jean Ziegler – stiller seg meget kritisk til slike oppkjøp (de Schutter 2009, 2011).

Arbeid, usikre jobber og arbeidsløshet

I tillegg til høye matpriser og sult, har den økonomiske verdenskrise også gjort det vanskeligere å skaffe seg det som ILO omtaler som anstendig arbeid ("decent work"). Med dette mens både skikkelig lønn og arbeidsforhold med en rimelig grad av sosial trygghet. UNICEF-studien trekker derfor inn en serie nye ILO-rapporter og andre studier som kaster lys over arbeidslivet og sosiale utviklingstrekk under de siste års kriser. Utgangspunktet er at verdensøkonomien i sin nåværende form lenge har vært ute av stand til å skape arbeidsplasser i takt med befolkningsveksten, og at sysselsettingsveksten ikke på noen måte står i forhold til veksten i bruttonasjonalinntekt. Dette er kort oppsummert med begrepet "jobless growth", der veksttakten i sysselsettingen har blitt stadig svakere gjennom hele perioden etter 1990.

Dersom vi starter med den målbare og registrerte arbeidsløsheten, viser ILO-statistikken at antallet arbeidsløse økte med 27 millioner bare i 2008-2009. Samlet kom tallet med dette opp i 195 millioner. For 2012 blir det for første gang blir over 200 millioner registrerte arbeidsløse. Det er særlig i høyinntektsland, i Øst-Europa/ex-Sovjetunionen og i Midtøsten/Nord-Afrika at økningen skjer raskt. Et viktig poeng i denne analysen er at arbeidsløshet og lavere lønninger setter dype spor etter seg både i familier og hele samfunn gjennom underernæring, færre ressurser til skolegang, mer barnarbeid, sosial håpløshet og politisk ustabilitet. (Det tales om "permanente sår"). En rekke land- og regionstudier forteller også historier om selvmord blant arbeidsløse, om sjuke og fattige som må selge matrasjoner og medisin eller som havner i klemma til lånehaier.

De ovennevnte tallene er imidlertid en sterk undervurdering av den reelle arbeidsløsheten i verden. Det skyldes særlig at de bare tar opp i seg dem som er registrert med krav på trygd, som har vært arbeidsløse i mindre enn et år eller som tidligere har vært i lønnet arbeid. Som vi skal se nedenfor, betyr dette at store ungdomskull som aldri har kommet i jobb heller ikke telles med. Et mer reelt bilde fanges isteden opp ved å se på antall sysselsatte i forhold til befolkningen som helhet. Med et slikt mål, blir resultatet at omtrent 40 % av alle potensielle arbeidere er uten jobb. Som vi skal se nedenfor, er andelen langt høyere for ungdom. Det er heller ikke bare et spørsmål om å være i arbeid, men om hva slags lønns- og arbeidsforhold som tilbys. Her bringes det videre mye dokumentasjon på lavere lønnsvekst eller reallønnsnedgang allerede før krisa brøt ut. I tider med stigende arbeidsløshet, ikke minst i fattige land og land med lav andel fagorganiserte, kjenner mange seg tvunget til å godta lønnsnedslag, lengre arbeidsdager, usikre tilsettingsvilkår og dårligere vern mot skader og ulykker. Dette er ikke noe nytt fenomen, men avspeiler at ulikhetene i lønn og arbeidsforhold blant dem som har lønnsinntekt gjennomgående er blitt større fra inngangen til 1970-tallet. Det gis et ekstremt eksempel fra USA, der forskjellen mellom toppsjefer og vanlige arbeidstakere var 51: 1 i 1965, mens gapet blei målt til 821 i 2005 (Ortiz og Cummins 2012: 119).

Et trekk som særlig kjennetegner de fattigste utviklingslanda, er at en stor andel av arbeidskraften utenfor jordbruket befinner seg i det som gjerne kalles "uformell sektor". Det betyr gjerne at de har tilfeldige småjobber eller skaper sine egne arbeidsplasser, f.eks.

innenfor håndverk eller handel. En slik virksomhet innebærer som oftest lave og usikre inntekter, undersysselsetting og få eller ingen rettigheter. Ifølge ILO blir stadig flere skjøvet over i en slik kategori i krisetider, men en undersøkelse fra 33 land viser at andelen i uformell sektor lå på over 30 % allerede før den akutte krisa (Ortiz og Cummins 2012: 123). Et annet ILO-begrep er ”working poverty”, som viser til dem som er i arbeid, men som tjener lite og bor i hushold med under 2 USD om dagen. I 2011 økte dette tallet til godt over 900 millioner, eller 30 % av alle som er i arbeid. Av dem igjen levde halvparten på under 1,25 USD om dagen. Tre av fire av fattige arbeidere holder til i Asia. Andelen av befolkningen som betegnes som «working poor» har gått ned om verden ses under ett, men denne tendensen blir helt borte om ett eneste land – Kina – holdes utenfor.

Enda høyere enn tallet på fattige arbeidere er dem som ILO regner som arbeidere som befinner seg i særlig utsatt, usikker og sårbar situasjon (”vulnerable workers”). I 2011 befant omkring 1,5 milliarder i en slik kategori. Som vi ser av fig. 52, er tallet 150 millioner høyere enn i 2000, selv om andelen har gått ned. 70 % av alle jobber i Afrika sør Sahara plasseres i en slik kategori, mot 40 % i Sørøst-Asia og 25 % i Latin-Amerika (Ortiz og Cummins 2012: 120). Det er her også tale om en klar kjønnsdimensjon, der kvinner står for det store flertallet av sårbare arbeidere. Deres muligheter på arbeidsmarkedet svekkes ytterligere om de tilhører migranter eller etniske minoriteter.

I likhet med ILO er UNICEF-rapporten spesielt opptatt av de vanskelighetene som ungdom møter på arbeidsmarkedet. Dette er også tilfelle om de er faglært eller har annen utdanning. Dette er et krisefenomen som i dag gir store utslag i sør-europeiske land som Hellas og Spania, der opp mot halvparten av alle unge er uten fast arbeid. I utviklingsland spiller også demografiske årsaker inn. I verden som helhet kommer det hvert år til rundt 120 millioner potensielle arbeidere, og av dem bor ikke mindre enn 90 % i utviklingsland. For perioden 2012 -2020 er det anslått at det vil dreie seg om så mange som 1,1 milliarder. Mens unge mellom 15 og 24 år i vår del av verden utgjør en lavere befolkningsandel enn i dag enn på 1970- og 1980-tallet, er det først nå at mange regioner i Sør for alvor opplever en slik bølgetopp. Over halvparten av de 80 landa i verden med en ungdomsandel av befolkningen på 20 % eller mer ligger i Afrika, mens Midtøsten/Nord-Afrika har det høyeste snittallet med hele 25 %. Et økonomisk system som selv under vekstperioden har lav kapasitet til å skape tilstrekkelige arbeidsplasser, ikke minst for ungdom, er naturlig nok enda mindre i stand til dette i dårlige tider. Det anslås at det i nærmere 50 land er slik at sju av ti ungdommer står uten arbeid, mens det samme gjelder ni av ti ungdommer i Sør-Afrika og Namibia.

Som nevnt ovenfor er det et gjennomgående tema i UNICEF-rapporten at den vedvarende krisa ikke lenger blir møtt med de samme tiltak som i 2008-2009. Mange av innslagene i stimulansepakkene var den gang i samsvar med forslag som bl.a. ILO var med på å lansere, slik som statlig satsing på infrastruktur og offentlige arbeidsplasser, gunstige skatteordninger, målrettede arbeidsmarkedstiltak og bedre samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet om ”sosial dialog”. Etter UNICEF-studiens oppfatning har en slik kurs nå langt på vei isteden blitt avløst av innstramminger for å betale tilbake lån, lavere lønnsvekst og reduserte pensjonsutbetalinger, slik at det er frykt for at det blir færre arbeidsplasser og mer sosial ulikhet. Ikke minst blir det pekt på at det er en enorm ubalanse mellom hensynet til kapitalinteresser og hensynet til å trygge og skape arbeidsplasser. Dette er en konsekvens av mange stater er mer opptatt av budsjettbalanse og lønnsomhet i finansnæringa enn av sitt

ansvar for sysselsetting, om nødvendig i offentlig regi. Den siste konklusjonen finner også støtte i FN-rapporten *World economic situation and prospects 2012* (UN 2011) og i en mye sitert forskningsstudie fra UN-DESA: *Labour market trends, financial globalization and the current crisis in developing countries* (van der Hoeven 2010). Forfatterne er derfor på trygg grunn når de konkluderer: "Given the ongoing fragile state of recovery coupled with the pervasive jobs crisis, the UN has repeatedly warned that austerity is likely to tip the global economy back into recession and called on governments to avoid premature fiscal adjustment" (Ortiz og Cummins 2012: 152).

ILO: Kamp mellom arbeid og kapital

De fleste av opplysningene om fattigdom og arbeidsløshet i UNICEF-studien er hentet fra International Labour Organization (ILO), som i sin *World of Work Report 2011* går grundig inn på både økt arbeidsløshet, redusert kjøpekraft og ulikhet. Blant de tema som behandles er de dramatiske virkningene på vanlige folks kjøpekraft som de økte matprisene medfører. Dette forklares ikke minst med at fattige arbeidere, arbeidsløse, småbønder og landarbeidere bruker så stor del av sine ressurser på nødvendighetsvarer som mais, ris og hvete. Når en økende del av inntekten går til mat, svekkes unngåelig etterspørselen etter andre varer. I neste omgang fører dette så til at bedrifter som produserer industrivarer til lokale markeder blir rammet, med ytterligere arbeidsløshet som resultat.

Et annet interessant poeng i ILO-rapporten for 2011 er at den peker på *ulikhet* både som en forklaring på krisa og som en faktor som forsinket eller forhindrer løsninger. Det vises her til en undersøkelse av 56 land, som står for rundt 90 % av samlet produksjon av varer og tjenester i verden. I perioden 2000-2009 var det nesten over alt slik at den andelen av bruttonasjonalinntekten som tilfalt kapitaleiere viste en klart økende tendens. Særlig påfallende var dette innen finansnæringa, som i OECD-området økte sin profitt mer enn dobbelt så raskt som i andre sektorer. Misforholdet var enda mer påfallende i utviklingsland. Denne tendensen blei midlertidig dempet noe 2008-09, men det tok ikke lang tid før kursen fortsatte som før. En konsekvens at en slik oppblåsing av finanssektoren på bekostning av produktiv virksomhet (dvs. "finansialisering"), er ifølge ILO at større likvide midler søker seg til mer spekulative plasseringer i håp om raske gevinster. Som vist ovenfor, var en vridning i retning av råvarefond sterkt medvirkende til det prishoppet på matvarer som førte til mer sult og fattigdom. Mens det ofte hevdes at konsentrasjon av midler på eiernes hender gir mer produktive investeringer, flere arbeidsplasser og mer vekst, viser ILO-rapporten at dette ikke holder stikk.

ILO-rapporten dokumenterer også at en større del av overskuddet utenfor finansnæringen går til aksjonærene, slik at det blir mindre igjen til produktive investeringer som gir arbeidsplasser og bidrar til innovasjon. Mens det for eksempel var slik i 2000 at 29 % av overskuddet gikk til eierne, økte denne andelen til mer enn 36 % i 2009 (ILO 2011: 31). Aller mest markert var en slik utvikling i Luxemburg og Norge. En global tendens – nesten uten unntak – er at arbeidernes lønnsinntekter stiger langt mindre enn eiernes kapitalinntekter og langt mindre enn det produktivitetsøkningen skulle tilsi. Dette går også tydelig fra av fig. 53, som viser lønnsinntektenes nedgang som andel av et lands bruttonasjonalinntekt. Ifølge ILO var dette en av grunnene til låneopptak og gjeldskrise i håp om å holde forbruket, etterspørselen og sysselsettingen oppe. Før eller siden var dette nødt til å sprekke, og vi ser

igjen hvordan ulikhet, fattigdom og krise henger sammen. Det dokumenteres også at denne tendensen har blitt ytterligere forsterket som følge av den skattepolitikken som fra inngangen til 1990-tallet har fått stadig sterkere gjennomslag i OECD-området. Denne kjennetegnes ikke minst av lettelse i bedriftsbeskatningen, i personbeskatningen av høyere inntekter og kapitalinntekter og en skatte- og avgiftsøkning (moms) som mest rammer dem som må bruke hele lønna si. For å illustrere konsekvensene av en slik økonomisk politikk, viser ILO-rapporten til undersøkelser som anslår at de 10 % på toppen av formuespyramiden legger beslag på 70 % av alle ressurser. Selv en midlertidig skatt på 3 % av deres formue ville globalt innbringe ca. 4 000 milliarder USD (ILO 2011: 111). Hvis vi regner videre på dette, ser vir at dette er mer enn 30 ganger all bistand fra OECD-området, eller 40 ganger mer enn det et FN-utvalg – ledet av Jens Stoltenberg – forsøker å mobilisere innen 2020 for å hjelpe utviklingsland til å bekjempe og tilpasse seg klimaendringer.

Til ungdommen

Ungdommens sosiale situasjon og utsatte posisjon på arbeidsmarkedet har også vært tema for et interaktivt FN-prosjekt. I oktober-desember 2011 sendte ungdom fra hele verden inn innlegg, utvekslet erfaringer og deltok i nettdiskusjoner. Samlet gir dette materialet et godt innblikk i forhåpninger, skuffelser, frustrasjon og opprørsvilje (UNWorldYouthReport.org). Både viktige resultater og personlige fortellinger er oppsummert i *World Youth Report 2012* (UN DESA 2012). I 2009 nådde tallet på registrert arbeidsløshet blant ungdom over 75 millioner, og blant de erfaringer som rapporten formidler er at mange som aktivt har vært på jakt etter jobb etter hvert gir opp å forsøke. Det går også fram at de som kommer i arbeid ofte får jobb med lave lønninger, usikre ansettelsesforhold og lav grad av fagorganisering. Ikke sjelden utsettes de også for ulike former for misbruk og overgrep fra arbeidsgivere. I krisetider er det enda mer vanlig enn ellers at det er de unge som tas inn sist, og som først sparkes ut. Det er dessuten mange som må utføre annet arbeid enn de egentlig er kvalifisert til, slik at de ikke får sjanser til å videreutvikle sin fagopplæring. Dette er igjen et problem som forplanter seg videre i livet. Det er også mange som opplever at utdanning ikke gir noen særlig fordeler, eller at deres fagkunnskap blir foreldet i den lange ventetida mellom endt utdanning og den første jobben. En annen klar tendens er at yngre kvinner møter enda flere stengte dører enn menn, for eksempel er det anslått at ungdomsarbeidsløsheten blant unge kvinner i 2010 lå på 35-40 % i Nord-Afrika. Aller mest dramatisk har situasjonen i den siste kriseperioden utviklet seg i flere land i OECD-området, der det allerede i 2010 var en ungdomsarbeidsløshet på 45,5 i Hellas og 50 % i Spania (UN DESA 2011: 19).

DEL IV: TUSENÅRSMÅL, VEKST OG FATTIGDOM

13. ET AFRIKANSK MIRAKEL?

Ettersom vi i kapitlene om fattigdom og ulikhet særlig har hentet eksempler fra India, Kina og Latin-Amerika, skal vi her flytte oss til det afrikanske kontinentet. For å ha en konkret ramme å holde oss innenfor, vil vi velge FNs tusenårsmål (se neste kapittel). Den viktigste grunnen til dette er at de gjerne oppfattes som de mål som «verdenssamfunnet» - som det kalles i høytidelige stunder - har forpliktet seg til fram mot 2015. Målene blei utformet i 2001 som en oppfølging av Tusenårserklæringa fra 2000, og FNs medlemsland stadfestet sin forpliktelse ved høynivåmøtet i Hovedforsamlingen i september 2010. At tusenårsmålene velges som målestokk, er ikke minst en følge av at det årlig kommer en lang rekke rapporter som forteller om hvordan forskjellige deler av verden ligger an på vei mot 2015. Å samle inn data og bearbeide statistikk for dette formål, har blitt en vekstindustri i seg selv.

Afrikaoptimisme eller afrikapessimisme?

Før vi går nærmere inn på tusenårsmålene, skal det kort skisseres noen hovedtrekk ved dagens økonomiske situasjon i Afrika. Et utgangspunkt er her at Afrika etter 2000 har hatt et betydelig oppsving. I det siste har det ført til en strøm av bøker og medieoppslag som taler om et afrikansk mirakel og om Afrika som en mulig vekstmotor i verdensøkonomien. Tida skal altså være kommet for å legge "afropessimismen" og det negative afrikabildet bak seg. Særlig er en slik holdning utbredt i næringslivstidsskrifter og på konferanser som tar sikte på å øke de utenlandske investeringene, men budskapet deles også av bistandsorganisasjoner som gjerne vil fortelle «suksesshistorier». Det er da også all grunn til å glede seg over at opphentinga har startet etter 1980- og 1990-tallet, som rette fortjener betegnelser som «de tapte tiår» eller «strukturtilpasningens tid». Av fig. 54 går det fra at dette var en dyster periode med stagnasjon eller reell nedgang. Men den samme tabellen maner også til en viss nøkternhet når veksten *per innbygger* legges til grunn. Vi ser her at Afrika etter 2000 ligger klart under gjennomsnittet for utviklingsland, og at det er enda tydeligere i 2010.

UNCTAD-studien *Economic development in Africa report 2012* (UNCTAD 2012c) tegner et sammensatt og motsetningsfylt portrett av det afrikanske kontinentet, og gir lite grunnlag for å skifte ut en ensidig og dyster feiloppfatning med den motsatte ytterlighet. Som vanlig nøyer UNCTAD seg ikke med å måle økonomisk framgang og studere gjennomsnittsinntekt. Det blir også tydelig vist at dagens økonomiske modell verken er økologisk bærekraftig eller tar tilstrekkelig hensyn til de aller fattigste. Spørsmålet reises derfor om det er mulig å tale om «inkluderende vekst», for å bruke av utviklingsdebatten nyeste moteord. (For en kritisk diskusjon av dette begrepet, se bl.a. Saad-Filho 2010 og Stuart 2011).

Den viktigste grunnen til rekordtallene for BNI-vekst finner UNCTAD hovedsakelig i en rekordpreget prisstigning på ikke-fornybare naturressurser, som olje, jernmalm, mangan, gull, diamanter og kopper. Som en konsekvens av dette er kontinentet sårbart overfor prissvingninger og endringer i utenlandsk etterspørsel i en usikker verdensøkonomi, samtidig som ressursene utømtes i raskt tempo. Det dokumenteres også at det i vekstperioden ikke har skjedd noen strukturell omdanning på vei mot en mer allsidig økonomi, et mer produktivt jordbruk og en voksende industrisektor med nye arbeidsplasser. I virkeligheten viser den nye UNCTAD-studien at Afrika har en jordbruksnæring med en produktivitet som ligger på under 60 % av verdensgjennomsnittet, samtidig som hver tredje afrikaner er underernært. Det understrekes også at det mange steder begynner å bli knapt med fruktbar jord, at gårdene blir mindre der folk bor tett og at mange småbønder og fattigfolk må flytte til mer marginale områder. Det siste har også sammenheng med at jord mange steder overtas av storselskaper eller utsettes for "landgrabbing" i regi av utenlandske interesser og hjemlige makteliter (se ovenfor). Også data fra andre deler av FN-systemet, ikke minst FAO og miljøorganisasjonen UNEP, trekkes inn for å gi et bilde av forringelsen av naturgrunnlaget gjennom avskoging, forørkning, jorderosjon og tap av biologisk mangfold. Enhver vurdering av framtidsutsiktene må ifølge UNCTAD også ta hensyn til virkningene av global oppvarming, der det bl.a. refereres til anslag som går ut på at avlingene i enkelte land kan bli redusert med 50 % allerede i 2020 og kanskje så mye som 90 % i 2100. Etersom Afrika har en større del av befolkningen knyttet til jordbruket enn i andre verdensdeler, er det også vanskeligere å omstille seg. Dette er et tema som ytterligere er dokumentert i boka med den megetsigende tittelen *To cook a continent*, som er skrevet av Nnimo Bassey, som i 2012 fikk den prestisjetunge Raftoprisen for sin kamp for menneskerettigheter og mot miljøødeleggelser (Bassey 2012).

Strukturelle hindringer

Istedenfor å oppleve den formen for industrialisering som gjort at flere asiatiske land kommet seg ut av fattigdom og økonomisk ensidighet, mener UNCTAD-rapporten at det heller bør tales om *avindustrialisering*. Et uttrykk for dette er at industrisektorens andel av bruttonasjonalinntekt har gått ned fra 15 % i 1990 til 10 % i 2008 om hele Afrika ses under ett. For Vest-Afrika har nedgangen i samme periode vært fra 13 % til 5 % (UNCTAD 2012c: 3). Dette er en av de viktigste grunnene til at det er så vanskelig å skaffe arbeid til mange – ikke minst ungdom – som flytter til byene. Fraværet av industri forklarer også hvorfor Afrika bare slipper ut 0,9 tonn CO₂ per innbygger, mot et gjennomsnitt på 9,8 tonn i OECD-området (UNCTAD 2012c: 54).

UNCTAD-studiens viktigste poenger skiller seg ikke så mye ut fra det vi møter i *Economic Report on Africa 2012*, som er et samarbeidsprosjekt mellom FNs økonomiske kommisjon for Afrika (ECA) og African Union (ECA/AU 2012). I én forstand kan den oppfattes som mer "optimistisk", ettersom den skisserer hva som skal til for at Afrikas vekstpotensial skal utløses og at verdensdelen skal bli en sentral vekstfaktor i verdensøkonomien. Men også her blir de gode resultatene - særlig sammenliknet med 1980- og 1990-tallet – i all hovedsak tilskrevet høye råvarepriser. Men dette er som kjent et tveegget sverd, siden prisen på olje og mat igjen er et alvorlig problem for de mange statene som er avhengig av import. Også ECA/AU-rapporten er derfor bekymret over en økonomisk modell

som skaper få arbeidsplasser og reduserer fattigdommen i lavere tempo enn i andre deler av verden. Det er ingen lett vei vekk fra avhengigheten av svingende råvarepriser. Ifølge ECA/AU vil dette kreve en helt annen satsing på transport, energi og annen infrastruktur. Andre elementer i en ny strategi er grunnleggende endringer i jordbruket, en allsidig industrialisering, teknologisk innovasjon og forskning som er relevant for dagens Afrika. Som et eksempel vises det til at den mye omtalte mobiltelefonrevolusjonen, som ikke har ført til noen egen produksjon eller utbygging av nett i nasjonal regi. Særlig bekymringsfullt er det at Afrika ligger så langt etter i installeringen av bredbånd (se neste kapittel). I diskusjonen av hvordan dagens usikre verdensøkonomi rammer Afrika, framholder ECA/AU-rapporten særlig hvor avhengig Afrika er av handel, bistand og migrantarbeideres overføringer nettopp fra den mest kriserammede regionen: eurosonen. Allerede i 2011 var nedgangen i utenlandsinvesteringer i Afrika på rundt 30 % i forhold til året før, selv om beløpet fortsatt ligger historisk høyt. Det uttrykkes likeledes stor bekymring for hva som vil skje med størrelsen på bistandsmidlene når budsjettinnstrammingene i OECD-landa tar til fullt. Også en rekke andre studier viser tydelig hvilken marginal plass Afrika fortsatt har i verdensøkonomien, til tross for at internasjonal kapital har fått øynene opp for muligheter til å sikre seg jord og mineraler. Et uttrykk for dette er at Afrika sør for Sahara sto for over 5 % av verdenshandelen i 1950, mens andelen nå ligger på 1,8 %. Ser vi bare på industrivarer, faller denne andelen til 0,5 % (Sundaram mfl. 2011: 17-19).

Å få til de endringer som rapporten ser på som helt nødvendige for å få flere bein å stå på, handler etter ECA/AUs oppfatning om langt mer enn teknologi og bistand. Det er i virkeligheten et spørsmål om et generaloppgjør med den råvare- og eksportbaserte modellen som lenge har vært foreskrevet kontinentet. Det blir derfor slått til lyd for at afrikanske stater må trekke lærdommer fra de utviklingsland som har fått til et mer produktivt jordbruk og en allsidig industrisektor. Her går tankene ikke minst til de land som har brukt staten aktivt og styrt unna oppskriften fra "Washington consensus" om privatisering, liberalisering, avregulering og innskrenking av statens rolle. Derfor er konklusjonen: "It cannot simply be assumed that conventional market-restructuring and reform policies - which aim to develop competitive and efficient markets and to stimulate economic growth - reduce poverty through 'trickle-down'. Growth *and* distribution matter in reducing poverty - and that requires deliberate government interventions" (ECA/AU 2012: 66).

14. PÅ VEI MOT 2015

Mål som det tar tusen år å nå?

I tillegg til *Global Monitoring Report* (Verdensbanken/IMF) og *The Global Millennium Goals Report* (UNDP), som hvert år kommer med sine rapporter om tusenårsmålene, blei det i 2012 for andre gang utgitt en spesialstudie av Afrika (UNDP 2011d). Før hovedtrekk fra dette materialet blir kortfattet presentert, hører det hjemme å minne om at FNs tusenårsmål langt fra er hevet over kritikk og diskusjon. Det er knapt noen referanser til strukturelle hindringer, utviklingsstrategier eller endring i maktforholdene, og noen av målene er tonet ned i forhold

til den mer radikale tusenårserklæringa fra 2000. Som tidligere nevnt betyr bl.a. at målet om å avskaffe fattigdom og sult har blitt konkretisert til å halvere *andelen* - ikke antallet - som sulter eller lever under Verdensbankens grense på 1,25 USD. Enkelte kritiske røster peker også på risikoen for at bistandsgivere konsentrerer innsatsen på sektorer som lettest vises på statistikken, mens infrastruktur, produktive formål og langsiktig utvikling forsømmes.

Tusenårsmålene

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult

- Halvere andelen av mennesker som lever på mindre enn 1 dollar per dag.
- Oppnå full sysselsetting og verdig arbeid for alle, inkludert kvinner og ungdom.
- Halvere andelen som lider av kronisk sult.

2. Sikre utdanning for alle

- Alle barn, både gutter og jenter, skal fullføre en grunnskoleutdanning.

3. Styrke kvinners stilling

- Oppnå full likestilling i grunnskoleutdanning senest år 2005, og i alle nivåer av utdanning seinest år 2015.

4. Redusere barnedødeligheten

- Redusere dødeligheten for barn under fem år med to tredeler.

5. Redusere svangerskapsrelatert dødelighet

- Redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre firedeler.
- Sikre universell adgang til reproduktiv helse

6. Stoppe spredning av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer

- Stoppe, og begynne å reversere, spredningen av hiv/aids.
- Sikre alle som trenger det, tilgang til behandling for hiv/aids.
- Stoppe, og begynne å reversere, spredningen av malaria og andre dødelige sykdommer

7. Sikre miljømessig bærekraftig utvikling

- Halvere andelen av verdens befolkning uten tilgang til rent drikkevann innen 2015.
- Forbedring i levekår for minst 100 millioner mennesker som bor i slumområder innen 2020.
- Integrere prinsippet om bærekraftig utvikling i alle lands politikk og strategier, og reversere tap av miljøressurser.
- Redusere tap av biologisk mangfold.

8. Bygge et globalt partnerskap for utvikling

- Videreutvikle et åpent, regelbasert, forutsigbart og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem.
- Ta hensyn til de spesielle behovene for de minst utviklede landene (MUL).
- Ta hensyn til de spesielle behovene for fattige øystater og stater uten kystlinje.
- Arbeide helhetlig for løsninger på gjeldsproblemet i fattige land.
- I samarbeid med legemiddelindustrien, gjøre medisiner tilgjengelig for utviklingsland til en rimelig pris.
- I samarbeid med privat sektor, gjøre moderne teknologi tilgjengelig.

Med de forbehold som er tatt ovenfor, er det likevel mye interessant informasjon å hente både om Afrika og andre deler av verden i *Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals* (UNDP 2011c). Selv om Afrika nok er den verdensdelen hvor datamaterialet er beheftet med mest usikkerhet og ligger lengst etter i tid, er det likevel mulig å spore viktige utviklingstrekk. I den påfølgende delen av dette kapitlet hentes derfor de fleste konkrete opplysninger herfra. Men også her er det nødvendig å sammenlikne for å forstå, og for dette formål vil det bli trukket veksler på *The Millennium Development Goals Report 2011* (UNDP 2011d).

En rød tråd i begge UNDP-rapportene er at Afrika viser stor framgang på mange av de indikatorene som tusenårsmålene stiller opp. Et annet gjennomgangstema er at forbedringene nå ser ut til å skje i saktere tempo enn før, og at det også er eksempler på stagnasjon eller regelrett tilbakegang. Sett under ett er det liten tvil om at Afrika i det siste tiåret har bidratt langt mer til global vekst enn til global fattigdomsreduksjon. Det understrekes også gang på gang at det er vanskelig å snakke om Afrika (eller Afrika sør for Sahara) som en samlet enhet, det gjelder enten det er optimistiske eller pessimistiske holdninger som kommer til uttrykk. De fleste tabeller og figurer forteller isteden historien om et stort sprik mellom regioner og enkeltland. Bare for å gi et eksempel: I perioden 1990-2009 har det i snitt vært en vekst i bruttonasjonalinntekt per innbygger på 55 % (eller i underkant av 3 % i året), men nasjonale tall viser at det har vært en nedgang i 14 land. Inntekten per innbygger er mer enn halvert i den demokratiske republikken Kongo, mens den er mer enn fordoblet i oljelandet Sudan (UNDP 2011d: 10). Velger vi likevel å se på landa i Afrika sør for Sahara under ett, ser vi på fig. 55 hvordan de ligger an til å nå tusenårsmålene. Sammenliknet med resten av utviklingslanda, ligger Afrika særlig langt etter når det gjelder andel ekstremt fattige og tilgang til reint vann og sanitærtjenester.

Langt igjen

Når det gjelder det meste kjente av tusenårsmålene, dvs. halvering av andelen fattige etter Verdensbankens definisjoner og målemetoder, har vi sett i tidligere kapitler at dette for lengst er nådd i Kina. På grunn av Kinas høye folketall, sammen med en noe mindre dramatisk framgang i India, er det globale målet rett rundt hjørnet. Også Afrika sør Sahara har bidratt til reduksjonen (se fig. 2), men andelen som lever under 1,25 USD per dag har bare sunket fra 58 % til 51 % mellom 1990-2005. Med tanke på at andelen i 2015 skulle være på «bare» 29 %, blir det lett å se hvor langt det er igjen til målet. På landsbygda har andelen sunket fra 65 % i 1998 til 62 % ti år seinere, men dette er fortsatt dobbelt så høy som i andre utviklingsland under ett. Hvis vi ser på verden som helhet har det mellom 1990 og 2005 vært en nedgang fra 45 % til 27 % (UNDP 2011c: 6). Det er for tidlig å si hvordan matvarekrise, flom og tørke i de siste par åra vil påvirke disse tallene, men UNDPs afrikarapport referer et anslag i retning av en økning til 52,5 % i 2010. Sammenholdes dette med at andelen i 2015 skulle være på «bare» 29 %, blir det lett å se hvor langt det er igjen til målet.

På samme måte som Afrika skiller seg ut fra andre deler av verden når det gjelder tempo i fattigdomsreduksjonen, gjelder det samme hvis vi ser på det som kalles «working poor». Uansett betyr det at fattige arbeidere mangler sosialt sikkerhetsnett og oppstarte midler når de rammes av krise, slik situasjonen har vært for så mange i de siste åra. Andelen av «fattige arbeidere» i Afrika sank fra 67 % i 1990 til 58 % i 2008, altså en beskjeden framgang.

De aller nyeste tall fra ILO antyder imidlertid at denne tendensen nå har snudd, og at andelen i 2008 lå på 64 % i Afrika og på 20 % i gjennomsnitt for utviklingsland. Målt i antall har det globalt sett vært en betydelig nedgang i tallet på «working poor» etter 2000, mens det i Afrika har det vært en økning fra 160 millioner til 185 millioner. Dersom 2,0 USD settes som grense, noe ILO ser ut til å foretrekke, har tallet i samme periode økt fra 210 millioner til 270 millioner (UNDP 2011 c: 15).

Også når det gjelder det viktige tusenårsålet om å halvere andelen av befolkningen som lever under sultegrensa, kan det vises til en svak framgang i Afrika fra 1990 til 2010. Mens en halvering av 25,2 % i 1990 betyr en andel på 12,6 % i 2015 om målet skulle nås, blei andelen målt til 21,7 % i 2010. Afrikarapporten fra UNDP støtter seg også på nyere undersøkelser som anslår at uberegnelig natur – og enda mer uberegnelig priser – har snudd beskjeden framgang til tilbakegang. Det vises også til at andelen av OECD-landas bistand som gikk til landbrukssektoren gikk ned fra 15 % til 5 % bare i perioden 2000 til 2008, og at G 8-landa i 2008 ga nesten dobbelt så mye i matvarebistand som i landbruksbistand. Også fig. 56 forteller at forskjellen i omfanget av underernæring mellom Afrika og andre regioner i Sør var i ferd med å bli mindre fram mot 2007. Deretter ser spriket ut til å ha blitt større igjen.

Flere på skole

Når vi går over til mål nummer 2, som handler om utdanning, har dette vært et spesielt satsingsområde hvor nasjonale myndigheter og bistandsgivere har arbeidet tett sammen. Resultatet er at en lang rekke land for lengst har nådd målet om skolegang for 95 % av barna i grunnskolealder. Sett under ett har andelen i Afrika sør for Sahara gått fra 58 % til 76 % bare i løpet av de siste ti åra. Ikke noen annen region kan vise til en tilsvarende prosentvis framgang. Bildet er langt mer sammensatt når det gjelder å øke andelen som *fullfører* grunnskolen, der det bare er få land som kan vise til framgang etter 2007. Når det fortsatt er slik at Afrika står for nær halvparten av de 67 millioner barna i verden som ikke går på skole, skyldes dette særlig mange flyktninger og internt fordrevne i forbindelse med konflikter. Det er imidlertid lettere å få flere på skole enn å bedre kvaliteten og redusere antallet elever per lærer. Det har ikke heller vært noen tilsvarende satsing på ungdomsskole eller videregående skole, og det er lite som tyder på at målet om en 50 % økning i tallet på lese- og skrivekyndige voksne kan nås. I overkant av 150 millioner afrikanere kan verken lese eller skrive.

Tusenårs mål nr. 3 om like mange jenter som gutter i grunnskolen (helst) innen 2005 er ikke nådd, men de fleste land beveger seg i denne retning fram mot 2015. Det er særlig andelen jenter på landsbygda som henger etter. Særlig i krisetider, og i land hvor det kreves skolepenger, er det åpenbart at det er jenter som tas ut av skolen. Den generelle framgangen er heller ikke like klar når det gjelder ungdomsskoler og videregående utdanning.

I en rekke afrikanske land har det vært en gledelig oppgang i antallet kvinnelige representanter i nasjonalforsamlingene. Rwanda ligger helt på verdenstoppen med 56 %, mens andelen er 45 % i Sør-Afrika og nær 40 % i Angola og Mosambik. Sett under ett ligger Afrika sør for Sahara nær verdensgjennomsnittet på rundt 20 %, og skårer langt høyere enn Vest-Asia og Sør-Asia. Av regioner i Sør er det bare Latin-Amerika som framviser et bedre resultat.

Mor og barn

Et av de aller viktigste tusenårsmålene handler om å redusere barnedødeligheten – dvs.- under fem år – med to tredeler innen 2015. Det har samlet bare skjedd en reduksjon med rundt en tredel på 20 år. Om vi ser av fig. 57, er det særlig de dårlige resultatene i Afrika og Sør-Asia som gjør at målet ikke vil bli nådd. Av de 31 landa hvor det er registrert en barnedødelighet på mer enn 100/1000, er det bare ett som ikke ligger i Afrika. Også her er det store variasjoner, fra rundt 50/1000 i Tanzania til nær 200/1000 i det oljerike Nigeria. Det er også store variasjoner mellom by og land, der risikoen for å dø før fylte fem år er nesten dobbelt så høy på landsbygda. Som alltid spiller utdannings-, klasse- og inntektsforhold en vesentlig rolle, og et gjennomgående funn er at kvinners utdanning er et av de beste virkemidlene. Fig. 58 gir et slående bilde på sosiale forskjeller, der vi ser at barn i de fattigste 20 % av familier har dobbelt så høy risiko for å dø før fylte fem år enn de som tilhører de 20 % rikeste. I Latin-Amerika er risikoen tre ganger høyere. Det viser seg også at det er vanskeligere å nå de tusenårsmålene som krever grunnleggende samfunnsendringer, omfordeling og styrking av offentlig sektor, noe som er både komplisert og tidkrevende.

Ifølge UNDPs afrikarapport er det rundt 2,6 millioner afrikanske spebarn (under ett år) som dør hvert år. Dette er i nesten nøyaktige det samme tallet som for 20 år tilbake. Det minnes igjen om at en stor del av disse dødsfallene kunne vært unngått med forebyggende tiltak eller enkel behandling, men at også andre faktorer – slik som tilgang på vann og billig og næringsrik mat – vil gi seg store utslag.

Et av de aller største gapene mellom ambisjoner og realiteter gjelder mødredødelighet, der antallet kvinner som dør i forbindelse med svangerskap eller fødsler i 2010 lå på rundt 350 000 i året. Når dette fikk så stor oppmerksomhet på det ovennevnte høynivåmøtet i FN om tusenårsmålene i september 2010, var det også fordi det knapt er noen indikatorer hvor kløfta er så stor mellom utviklingsland og OECD-området. Av fig. 59 går det fram at risikoen for å dø i forbindelse med svangerskap eller fødsel er 40 ganger større i Afrika sør for Sahara enn i vestlige industriland. I verden som helhet har reduksjonen i mødredødeligheten siden 1990 bare vært på 2, 3 % i året, mens en dobbelt så rask forbedring er nødvendig for å nå tusenårsmålet. Med 640 dødsfall per 100 000 ligger Afrika dobbelt så høyt som snittet for utviklingsland. I tillegg til lav kjøpekraft, dårlig tilgang på næringsrik mat og skeiv fordeling innenfor familien, ligger forklaringen i svakt utbygd offentlig helsestell og liten tilgang på faglært helsepersonell til å assistere under fødsler. Sett under ett har Afrika en lege per 5 300 innbygger, og i enkelte land er forholdet 1: 50 000 eller mer. Afrika har også en større andel tenåringsmødre enn i andre regioner i Sør, mens andel kvinner som bruker prevensjon ligger på under halvparten av gjennomsnittet.

Tusenårsmål 6 handler om hiv/aids, malaria og andre alvorlige sjukdommer. Også dette er et område som har fått mye internasjonal oppmerksomhet og som trekker til seg både bistandsgivere og forskning. Afrika skiller seg fortsatt ut når det gjelder andelen av befolkningen som er smittet av hiv/aids, selv om andelen – og tallet på nye sjukdomstilfeller - har gått noe ned i praktisk talt alle land. Sett i verdensmålestokk har Afrika sør for Sahara 68 % av alle som er smittet, 76 % av alle dødsfallene og 92 % av alle aidsrammete barn under 14 år (UNDP 2012: 36). Gjennomsnittstall dekker over store forskjeller innad i Afrika, der særlig det østlige og sørlige Afrika har land hvor over 10 % har hiv/aids. Målt i antall er det flere som lever med hiv/aids i Afrika i dag enn i 2000 (22, 5 millioner), men det er det er færre enn

før som dør. Det skyldes at det er flere som har adgang til livsviktig medisin, selv om tusenårsålet om medisiner til alle som ønsker det før 2010 – ikke blei nådd. Ifølge UNDP-rapporten er det særlig bekymringsfullt at tallet på barn som døde i 2009 var en halv million høyere enn for ni år sida. De mange malariatilfellene tapper også kontinentet for menneskelige ressurser og belaster helsevesenet, og de aller fleste av de 650 000 som årlig dør av malaria er afrikanere.

Uklare miljømål

De ulike miljøindikatorene under tusenårs mål 7 fanger på langt nær opp alle Afrikas miljøproblemer (eller utfordringer, som det nå heter), og er lite opptatt av kvantifiserbare mål når det gjelder tema som jorderosjon, virkninger av intensivert gruvedrift, storskalajordbruk, avskoging eller plyndring av fiskeressursene. Det understrekes imidlertid i flere sammenhenger at Afrika er en del av «det globale drivhuset». Også her har CO₂-utlippene økt, men det er fra et meget lavt nivå. Sterkest har utslippsøkninga naturlig nok vært i oljeproduiserende land og områder med turisme og gruvedrift, slik som Gabon, Libya, Ekvatorial-Guinea, Angola, Seychellene og Mauritius. Samlet viser statistikken imidlertid at utslippene i et sammenliknende perspektiv er ytterst små i de fleste afrikanske land, med et flertall av stater godt under 1 tonn per innbygger. Enkelte stater, f.eks. Uganda, Etiopia og Niger, ligger så lavt at de på et år slipper ut omtrent det samme per innbygger som Norge gjør på tre dager. Med 12 % av verdens folketall svarer Afrika for omtrent 4 % av de globale utslippene, og per innbygger ligger tallet nå på 0,7 tonn, mot et snitt på over 11 tonn i vår del av verden. Afrikanske land står derimot for en betydelig del av all avskoging, og prosentvis blir det nå borte like mye regnskog her som i Latin-Amerika.

Et av de mest konkrete miljømålene handler om tilgang på reint drikkevann. Også i Afrika har det vært en viss framgang sett under ett, men som vi tidligere har sett av fig. 55, er det knapt noe tusenårs mål hvor avstanden er så stor til andre regioner i Sør. Selv andelen uten reint drikkevann er noe redusert, er likevel fire av ti afrikanere ikke koblet til noen sikker kilde. Oversiktstall skjuler dessuten at andelen med reint drikkevann i virkeligheten har gått ned i byene. Det er heller ikke så opplagt at alle som på papiret har «reint vann» i nærheten i virkeligheten har sikker tilgang til vann som svarer til sitt navn, i alle fall ikke gjennom hele året. Manglende utbygging av vannforsyning i Afrika har dessuten en klar kjønnsdimensjon, der vi ser av fig. 60 at det er jenter og kvinner som – bokstavelig talt – bærer byrdene. Også når det gjelder organiserte sanitærforhold er det prosentvis forbedring, men den ligger så lavt som på 0,25 prosentpoeng i året.

I globalt perspektiv skiller Afrikas sør for Sahara også seg ut med sin høye andel av den voksende bybefolkningen som bor i slumliknende strøk (fig. 61). Denne figuren er for øvrig en illustrasjon på hvor viktig det kan være å se både på prosentvise andeler og absolutte tall. Mens andelen i slumstrøk har gått ned fra 46 % til 33 % i perioden 1990- 2000, ser vi at tallet har økt med 170 millioner. I andel har det vært en nedgang i Afrika sør for Sahara fra 70 % til 62 % i samme periode. På grunn av den raske urbaniseringa har tallet nesten blitt fordoblet, slik at rundt 200 millioner nå bor i slum.

Globalt partnerskap?

Hvis tusenårs mål 7 er vagt og begrenset, gjelder dette enda mer det siste. Mål 8 handler om intet mindre enn «globalt partnerskap for utvikling», men de mest målbare indikatorer er begrenset til bistand og IKT-sektoren. I mer generelle vendinger tales det om en «åpen verdensøkonomi» og om «et ikke-diskriminerende finanssystem». Dette er begreper som tydelig springer ut av en rådende ideologi ved årtusenskiftet, dvs. lenge før den globale krisen fikk mange til å vakle i troen på markedets frihet.

Mens vi i avsnittet nedenfor skal vende tilbake til spørsmålet om bistand, skal vi her se kort på indikatorene som er knyttet til mobiltelefoner, bredbånd og internettbrukere. Dersom tallene i UNDP-rapporten oppdateres med ny statistikk fra International Telecommunications Union (ITU 2011), blir det tydelig at det afrikanske kontinentet har hatt en eksplosjon i bruk av mobiltelefoner i de aller siste åra. Dette må ses på bakgrunn av at det praktisk talt ikke er bygd noe fastlinjesystem. I 2011 nådde antallet mobiltelefoner per 100 innbyggere helt opp i 53 etter en dramatisk vekst, selv om det ligger langt under et gjennomsnitt på 87/100. Med tanke på tilgang på informasjon, enten det er for næringsliv, massemedier eller den akademiske verden, er det verdt å merke seg hvor langt Afrika ligger etter i utbygginga av et fast – og raskt - bredbåndsystem. I 2011 lå tallet på bredbåndabonnenter på under 4 %, og her blir den «digitale kløfta» stadig større. Det gjelder enten vi sammenlikner med vår del av verden eller med andre deler av den tredje verden.

Den internasjonale definisjonen på en internettbruker er usedvanlig vid. Hvis det er nok å være innom internett en gang i året uten selv å ha en datamaskin, når Afrika opp i 10 %. Det er en omtrent en tredel av verdensgjennomsnittet. Av fig. 62 ser vi at blant internettbrukere i verden, har europeere en bredbåndkapasitet som er nesten er 50 ganger større enn i Afrika. Det bør også legges til at det er en stor spredning mellom ulike deler av Afrika, der det særlig er Nigeria, Nord-Afrika og Sør-Afrika som trekker opp gjennomsnittet. Flere undersøkelser viser også hvor enorme forskjellene er mellom by og land. I en lang rekke afrikanske land har 50-60 % av innbyggerne på landsbygda aldri stiftet bekjentskap med mobiltelefon, og langt mindre med internett eller bredbånd. Det er altså ikke alle som er online, deltar i chattegrupper eller tvirtrer til venner i andre verdensdeler. Jorda er ikke flat, og «den globale landsbyen» ligger ikke på landsbygda.

På tide å levere?

På FN-toppmøtet om tusenårs målene i 2010, blei det etterlyst en grundigere gjennomgang av hva som har skjedd – eller ikke skjedd - når det gjelder å utvikle et ”globalt partnerskap”. Selv om det tas hensyn til at mål 8 er diffust og ganske uforpliktende formulert, er rapporten *The global partnership for development. Time to deliver* (United Nations 2011) ingen oppløftende lesning. Selv om det helt fra 1970 har vært et internasjonalt FN-mål at utviklingshjelpen skulle opp i 0,7 % av giverlandas bruttonasjonalinntekt, ser vi ingen spor av en slik forpliktelse i tusenårs målene. Hvis vi ser på fig. 63, går det fram at det har vært store svingninger når det gjelder andelen av BNI fra 1960 til i dag. Under store deler av 1990-tallet, dvs. på samme tid som afrikanske og latinamerikanske land befant seg i sin dypeste krise, var den en nedgang. Etter tusenårsskiftet har det vært en klar oppgang, noe som bl.a. har sammenheng med 11. september 2011, strategiske interesser og sletting av gjeld som likevel ikke ville ha blitt betalt. Det er også en tendens til å belaste bistandsbudsjettene med så mange nye formål som mulig, slik som Norge fører opp milliardbeløp til norske kommuners

flyktning- og asylmottak. Selv etter oppgangen i de siste åra, lå andelen av BNI likevel ikke høyere enn 0,33 %. Det lavere enn midt på 1980-tallet, og mye lavere enn i 1960. I dag er det bare fem land (Norge, Luxemburg, Sverige, Danmark og Nederland) som har passert 0,7 % - målet.

Ser vi derimot på absolutte tall, som bistandsgivere akkurat på dette feltet ser ut til å foretrekke, ser vi at 2010 var et desidert toppår, med i overkant av 130 milliarder USD, hvorav 20-25 % til Afrika. Dette er imidlertid bare OECD-bistand. Mens arabiske oljeland har vært betydelige bistandsgivere fra 1970-tallet, er land som Kina, India, Sør-Afrika og Brasil nå både givere og mottakere. (For en turguide til det nye bistandslandskapet, se Mawdsley 2012).

Et regnestykke i FN-rapporten viser at det ville ha vært mobilisert over 280 milliarder USD om bistandsmålet på 0,7 % var blitt nådd, det er godt over dobbelt så mye som det faktiske beløpet i 2010 (se fig. 64). Av den samme figuren ser vi også hvor stort spriket er mellom mål og virkelighet når det gjelder bistanden til de minst utviklede land (LDC). Her var målet 0,15-0,20 % av bruttonasjonalinntekt, mens resultatet ligger på rundt 0,1 %. Det anslås også at det vil bli en sannsynlig nedgang i realverdien av bistanden på 2 % i perioden 2011-2013. Det legges dessuten til at det er påfallende hvor ekstremt lite bistand som har gått til jordbruket. Denne andelen lå lenge nede på 3 %, med en økning til 5 % i 2010. Det framholdes også at kvaliteten på bistanden blir forringet ved at en stor del i praksis er bundet til leveranser og tjenester i giverlandet, og at det fortsatt er slik at de viktigste avgjørelser finner sted i OECD og i Verdensbanken.

Et annet aspekt ved tusenårs mål 8 er hvordan verdenshandelen er innrettet. Her er den viktigste konklusjonen i FN-rapporten at det har vært liten vilje fra de mektigste industrilanda til å endre sin politikk. Dette er en av grunnene til at Doha-runden i WTO, som blei innledet i 2001, ennå ikke er slutført. Til tross for at den er døpt for "utviklingsrunden", heter det i FN-rapporten at den like mye bærer preget av kamp fra land i Nord om ytterligere liberalisering av deres markeder for ikke-jordbruksvarer. (På WTO-språket kalles dette Non-agricultural market access – NAMA). På samme tid har vestlige industriland derimot beholdt både toll og andre barrierer for landbruksprodukter og råvarer som importeres fra Sør. Det har ifølge rapporten også vært en svikt i arbeidet med å få til mer utviklingsvennlige vilkår for teknologioverføring, lempelige patentordninger for medisin og ordninger for internasjonale gjeldsforhandlinger.

En verdensdel av bønder

I tillegg til spesialrapporten om Afrika og tusenårs målene, har UNDP også for første gang gitt ut en egen *Africa Human Development 2012: Towards a food secure future* (UNDP 2012a). Som det framgår av tittelen, er det jordbruket og situasjonen for bøndene som stilles i sentrum. Dette behøver ingen særlig begrunnelse, ettersom de fleste av verdensdelens innbyggere bor på landsbygda og er avhengig av jordbruk. UNDP tar også som sitt utgangspunkt at framgang i det afrikanske jordbruket er en helt nødvendig forutsetning for fattigdomsreduksjon og bedre tilgang til næringsrik mat for de mange som er underernært.

I tillegg til at Afrika som helhet kan vise til rekordvekst etter 2000 (se ovenfor), viser HDR-rapporten at Afrika i samme periode har begynt å korte ned på avstanden til de fleste

andre regioner i Sør målt på UNDPs indeks for menneskelig utvikling – HDI. Som det går fram av fig. 65, er dette et klart brudd med en langvarig tendens, der perioden 1980-95 bar preg av stillstand. Det vises til at det er en positiv utvikling på alle tre hovedindikatorerne (dvs. utdanning, helse og inntekt), men med unntak av Afghanistan og Haiti er det fortsatt slik at det bare er afrikanske land blant de 30 land som rangeres lavest. Med tanke på den vekten som har vært lagt på ulikhet i dette heftet, er det interessant at UNDP-rapporten understreker hvor mye lysere situasjonen ville ha vært med mindre sosiale forskjeller. Når Human Development Index (HDI) justeres for å ta høyde for ulikhet, viser fig. 66 at det ikke er noen verdensdel som får sitt mål på menneskelig utvikling redusert like mye som Afrika. Dette skyldes i første rekke økende forskjeller på 1980- og 90-tallet, noe både nasjonale regjeringer, internasjonale finansinstitusjoner og bistandsgivere blir tillagt ansvar for.

Et viktig poeng i UNDP-rapporten er imidlertid at framgangen både på HDI og på oversikten over ekstrem fattigdom ikke har ført til noen tilsvarende framgang når det gjelder tallet på dem som lider av underernæring og sult. Som vi har sett tidligere i heftet, er det slik at de absolutte tallene fortsatt øker Afrika. En viktig forklaring på manglende samsvar mellom vekst, HDI-framgang og underernæring finner Afrika-rapporten i at verdensdelen har langt lavere produktivitet i jordbruket enn det som er tilfellet i andre regioner i Sør. Sammen med befolkningsveksten (som er størst blant de fattige og på landsbygda) gjør dette at kornproduksjonen *per innbygger* rett og slett viser en nedadgående tendens. Det går klart fram av fig. 67, der vi også ser hvor mye dette skiller seg fra det som skjer i Sør-Asia og Latin-Amerika.

Den lave produktiviteten i jordbruket, enten den måles ut fra areal eller arbeidstid, blir sett i sammenheng med en lang rekke forskjellige faktorer. Blant de viktigste trekkes fram forsømmelser både fra nasjonale myndigheter og bistandsgivere, som også har lagt liten vekt på utbygging av infrastruktur for transport og irrigasjon. Det vises f.eks. til at bare 30 % av de afrikanske småbøndene bor mindre enn 2 km fra en helårsvei, noe som er bare halvparten så mange som i Sør-Asia eller Latin-Amerika (UNDP 2012: 34). I tillegg kommer at mange mennesker har nedsatt arbeidskapasitet pga. sykdom, samtidig som Afrika ser ut til å være mer utsatt for naturkatastrofer, ekstremvær og klimaendringer enn andre verdensdeler.

Når framgang i jordbruket og bedre tilgang til mat tillegges så stor vekt for å få til fattigdomsreduksjon og større muligheter til å oppnå tusenårsmålene, er det også fordi bedre ernæring ses på som en nøkkel til bedre helse og arbeidsevne. Økt produktivitet gir på samme tid lavere priser for forbrukerne og høyere inntekter for produsentene, og økt sjølforsyning betyr igjen lavere utgifter i utenlandsk valuta til å betale for nødvendig matimport. Ettersom det afrikanske jordbruket er så arbeidsintensivt, vil investeringer på landsbygda gi mer positive utslag for sysselsettingen enn andre investeringer. En annen viktig faktor i denne sammenheng er at vekst i jordbruket vil komme vanlige folk til gode, ettersom fig. 68 viser at tilgangen til jord er mer likelig fordelt enn i andre verdensdeler. Økt produksjon av mat vil også få direkte betydning for tilgangen på kalorier, proteiner og andre næringsstoffer for småbøndene selv, ettersom det ifølge UNDP-rapporten er slik at flertallet på landsbygda ikke produserer nok mat til eget forbruk. Mens de høye matprisene i andre verdensdeler særlig har rammet folk i byene, har de bidratt til økt fattigdom og underernæring også blant småbønder i Afrika. (Forskjellen til India skal her ikke overdrives). Det framholdes også at krisa i matproduksjonen også har sammenheng med at afrikanske land – som følge av råd og press

fra Verdensbanken/IMF – lenge satset mer på eksportproduksjon av landbruksvarer for å nedbetale sin utenlandsgjeld. Rapporten åpner for at utenlandske investeringer i afrikansk jordbruk («large-scale land acquisitions» eller «land grabs») kan ha sine fordeler gjennom bedre infrastruktur, arbeidsplasser og økt produktivitet. Det legges imidlertid til at dette er avhengig av gunstige politiske og juridiske forutsetninger, slik at utformingen skjer lokalsamfunnenes premisser. Når dette ikke er noen opplagt utvikling, skyldes dette ifølge UNDP-rapporten bl.a. at utenlandske investorer naturlig nok er mer opptatt av egen fortjeneste enn av interessene til de fattige, sårbare og marginaliserte bønder. I forhandlinger med sterke utenlandske stater eller store selskaper er det betydelige maktforskjeller mellom kjøpere og dem som blir berørt, der de siste som oftest mangler meningsfull representasjon. Det peker derfor på risikoen for at resultatet kan bli dårligere adgang til jord for lokalbefolkningen, og dermed tap av arbeidsplasser, redusert tilgang på mat og migrasjon til byer som ikke har arbeidsplasser i tilby. Det legges også til at de færreste investeringene så langt har hatt matproduksjon til formål, men at det isteden har vært satset mest på biodrivstoff og plantasjedrift for andre landbruksprodukter (UNDP 2012: 125).

Siste nytt!

Etter at manuskriptet til dette heftet var gjort ferdig, kom to nye FN-rapporter som går rett inn i de temaene vi har diskutert ovenfor. Her er det bare plass til et par av de mest interessante viktigste poengene, men det viktigste er å gjøre oppmerksom på at rapportene eksisterer.

Millennium Development Goals Report 2012 er den nyeste gjennomgangen av tusenårsmålene. Utgiver er UNDP, og som vanlig trekkes det på data fra hele FN-familien (UNDP 2012b). Det som med rette har vakt størst oppmerksomhet, er at det ser ut til at målet om å halvere andelen som lever under 1,25 USD om dagen kan være nådd fem år før tida. Dette bygger ikke på omfattende undersøkelser, men er Verdensbankens anslag etter å ha sett nærmere på et lite utvalg land i lys av sine revisjoner fra 2008. Hvis de er riktige, er andelen ekstremt fattige halvert fra 47 % i 1990 til 24 % i dag. Vi har ved en rekke anledninger tidligere vist at Verdensbankens grenser og målemetoder er høyst kontroversielle og usikre, og at mye tyder på at de representerer en klar undervurdering av fattigdommen. Ettersom det er de samme målene som har vært brukt over tid, er det likevel sannsynlig at de fanger opp en klar reduksjon i andelen fattige. Som vi har sett i fig. 1, er ikke tendensen like klar om Verdensbankens 2,50 USD-grense legges til grunn. Det bør også minnes om at resultatet ville sett annerledes ut om det var tallet – og ikke antallet – som skulle halveres. Men også her har 2012-rapporten en viktig nyhet: for første gang ser også antallet ut til å bli redusert i alle verdensdeler.

Tusenårsmålene er globale mål, og UNDP legger stor vekt på at framgangen er høyst ujevn. Hvis en halvering av andelen ekstremt fattige er et mål som også gjelder India og Afrika sør for Sahara, ser vi av fig. 69 at det her er langt fram. Med 1990 som utgangspunkt, viser denne figuren at andelen bare er redusert med litt over 20 % i Afrika og rundt 30 % i Sør-Asia, og ingen av disse regionene ligger an til å nå målet i 2015. Som vi ofte har vist til i tidligere kapitler, er det reduksjonen i Kina som på Verdensbankens statistikk gir det dominerende utslaget. Hvis Kina holdes utenfor, viser UNDP-rapporten (se fig. 63), at den ekstreme fattigdommen er redusert fra 41 % til 28 %. Hvis disse tallene skulle være riktige, er

også dette et stort steg framover, men det er meget langt til en halvering. Med dagens tendens, blir det opplyst at det i 2015 vil være rundt 1 milliarder mennesker under den laveste av Verdensbankens fattigdomsgrenser.

Noen tilsvarende framgang ser vi ikke når det gjelder den andre dimensjonen ved mål 1, nemlig halvering av andelen som sulter eller er kronisk underernærte. Her bygger UNDP-rapporten på de nye FAO-tallene som lenge har vært varslet, men som ikke er nyere enn for 2008. I snitt for 2006-08, dvs. at de siste års fortsatte prisstigning og sultkatastrofer ikke er med, lander FAO på 850 millioner som et sannsynlig tall. Som vist ovenfor, er dette langt fra 2015-målet, som mange vil si var et beskjedent mål i forhold til tidligere FN-erklæringer. Det gis ikke detaljerte tall for alle regioner, men dersom Asia ses under ett, er det en beskjeden nedgang i tallet i perioden 2003-2008. Ettersom Sørøst- og Øst-asiatiske land her er med, er det rimelig å tenke seg at tallet må ha steget i India. Av fig. 70 ser vi at det i alle fall er dette som har skjedd i Afrika sør for Sahara.

Ifølge UNDP-rapporten for 2012 er også målet om halvering av andelen uten adgang til reint vann nådd, ettersom den er redusert fra 24 % til 11 %. Også her er variasjonene store, og i Afrika sør for Sahara har andelen bare blitt redusert med en femdel. Også Sør-Asia ligger etter, mens Latin-Amerika nesten er i mål. Det uttrykkes derimot bekymring for at et annet delmål, halvering av andelen uten adgang til sanitæranlegg, ikke ser ut til bli nådd. I virkeligheten er det 2,5 milliarder mennesker som fortsatt mangler slike fasiliteter.

Mål 3 går ut på å oppnå samme antall gutter og jenter i grunnskole og ungdomsskole, og her er den første delen også i havn. Selv om tallene viser at det er 97 jenter for 100 gutter, er dette innen for den statistiske feilmarginen.

Selv om UNDP-rapporten altså inneholder mange positive meldinger, gjøres det også klart at det ikke er noen grunn til å hvile på laurbærene. Fortsatt er det slik at over 1 milliard mennesker lever under den laveste fattigdomsgrensa, mens minst 850 millioner mangler nok mat. Fortsatt dør 7,5 millioner barn før fylte fem år og en kvart million kvinner dør i forbindelse med svangerskap og fødsel. UNDP minner også om verdensøkonomien er mer utrygg enn noen kan huske, og at det er lite som tyder på at klimakrisa møtes med det nødvendige alvor. Det noteres riktig nok en svak nedgang i CO₂-utslippene i 2010 på grunn av den økonomiske krisa, men utslippene ligger likevel 40 % høyere enn i 1990. Det er heller ingen optimistisk vurdering av utsiktene til økt utviklingshjelp, snarere tvert i mot. For første gang etter tusenårsskiftet var det en reell nedgang i verdien av de samlede bistandsoverføringer, og målt som andel av BNI var det et fall til 0,31 % (fig. 71).

Nedgangen i bistandsoverføringene understreker behovet for å finne helt nye måter å mobilisere ressurser på, ettersom både miljø- og utviklingsproblemene har behov for en innsats av en helt annen størrelsesorden enn det som i dag legges på bordet. Dette er tema for 2012-utgaven av *FNs World Economic and Social Survey*, med tittelen: *In search of new development finance* (UN DESA 2012a). Ettersom det handler om å ta vare på "globale fellesgoder", slik som vann, jord, hav og atmosfære, vil det ifølge FN være naturlig å hente midler fra bruk (og misbruk) av disse godene. Det luftes mange ideer, som til sammen vil bringe inn helt andre summer enn det som i dag settes inn i bistand eller globale klimatiltak. Det vises konkret hvordan dette kan gjøres, og hva det kan innbringe. Blant de viktigste forslagene er en global karbonavgift, der selv et lavt beløp som 1,25 USD per tonn CO₂ kan gi 250 milliarder USD i året. Omtrent det samme kan mobiliseres ved å følge forslaget fra

Stiglitz-kommisjonen (se kap. 10) om en ordning med trekkrettigheter som reserv valuta i regi av IMF. Det er også mulig å tenke seg en Tobin-skatt på valutatransaksjoner, der selv en avgift på 0,005 % vil gi betydelige summer. Med økt interesse for mineraler på havbunnen i internasjonal farvann åpner også nye inntektskilder seg. Det luftes dessuten en idé om en egen «milliardærskatt». Tanken er at 1 % skatt på verdens ca. 1250 dollarmilliardærer kan trekke inn 50 milliarder USD, og de vil likevel ha nok igjen til et forbruk på 5000 kroner dagen i 10 000 år (UN DESA 2012a: 44).

Hvis noen skulle tvile, gjør den nyeste rapporten fra UN DESA det klart at ressursene finnes.

Litteratur

- Alkire, Sabina (2010). *Human development: Definitions, critiques, and related concepts*. New York: UNDP (Human Development Research Paper 2010/01).
- Alkire, Sabina og Maria Emma Santos (2010a). *Acute multi-dimensional poverty index: a new index for developing countries*. Oxford: OHPI. (OPHI Working Paper 38).
- Alkire, Sabina og Maria Emma Santos (2010b). *Multidimensional Poverty Index*. Oxford: OHPI. (Research brief).
- Alkire, Sabina mfl. (2011a). *Sub-national disparities and inter-temporal evolution of multidimensional poverty across developing countries*. Oxford: OPHI.
- Alkire, Sabina mfl. (2011b). *Multidimensional Poverty Index 2011*. Oxford: OPHI.
- Allen, Robert C. (2011). *Global economic history. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Almås, Ingvild (2012 a). "International income inequality: Measuring PPP bias by estimating Engel curves for food". Under utg. i *American Economic Review*.
- Almås, Ingvild (2012 b). "Fattigere enn vi tror", *Dagens Næringsliv*, 20. 02.2012
- Anand, Sudhir mfl. (red.) (2010). *Debates on the measurement of global poverty*. Oxford: Oxford University Press/The Initiative for Policy Dialogue Series.
- Asian Development Bank (2012). *Asian development outlook 2012: Confronting rising inequality in Asia*. Manila: ADB.
- Arnold, Jens (2011). "Tackling poverty and inequality", *OECD Observer*, nr.287, 4 Q 2011: 32-33.
- Bailey, Robert (2011). *Growing a better future*. Oxford: Oxfam.
- Baker, Barry (2010). *World development. An essential text*. London: New Internationalist.
- Banik, Dan (2010). *Poverty and elusive development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bárcena, Alicia (2011). "Latin America: Spreading the wealth", *Finance & Development*. March 2011: 20- 21.
- Bardhan, Pranab (2010). *Awakening giants. Feet of clay. Assessing the economic rise of China and India*. Princeton: Princeton University Press.
- Bassey, Nnimmo (2012). *To cook a continent. Destructive extraction and the climate crisis in Africa*. Oxford: Pambazuka Press.
- Bauer, Armin mfl. (2008). *The World Bank's new poverty data. Implications for the Asian Development Bank*. Manila: ADB (Working Paper Series 2/2008).
- Bhasin, Sanjiv Kumar (2009). "New poverty line and growth chart bring forth sharp inequalities in the Indian population", *Indian Journal of Community Medicine*, vol. 34, nr. 3: 171-172.

- Birdsall, Nancy mfl. (2010). *Declining inequality in Latin America: Some economics, some politics*. Washington: Center for Global Development (Working Paper 251).
- Boyle, David og Andrew Simms (2009). *The new economics. A bigger picture*. London: Earthscan.
- Broad, Robin (2010). "‘Knowledge bank’: a case study of the World Bank’s Research Department", s. 293-304 i Andrea Cornwall og Deborah Eade (red.). *Deconstructing development discourse*. London: Practical Action Publishing.
- Bye, Vegard (2010). *Bolivars uekte sønner. Det nye Latin-Amerika mellom Chavez og Lula*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Capgemini/Merrill Lynch (2011). *World wealth report 2011*. Paris: Capgemini.
- Center for human rights and global justice (2011). *Every thirty minutes. Farmer suicides, human rights, and the agrarian crisis in India*. New York: NYU School of Law.
- Chandrasekhar, C. P. og Jayati Gosh (2009). *How did China reduce rural poverty?* New Delhi: IDEAS.
- Chen, Jiandong mfl. (2010). *The trend of the Gini coefficient of China*. Manchester: Brooks World Poverty Institute/The University of Manchester (BWPI Working Paper 109).
- Chen, Shaohua og Martin Ravallion (2008). *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in its fight against poverty*. Washington: World Bank (Policy Research Working Paper 4703).
- Christian Aid (2008). *Death and taxes. The true toll of tax dodging*. London: Christian Aid.
- Christian Aid (2012). *The scandal of inequality in Latin America and the Caribbean*. London: Christian Aid.
- Clapp, Jennifer og Rorden Wilkinson (red.). (2010). *Global governance, poverty and inequality*. London: Routledge.
- Collier, Paul (2008). *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia Giovanni Andrea mfl. (1987). *Structural adjustment with a human face*. Oxford: Oxford University Press/Unicef.
- Cornia, Giovanni Andrea (2012). *Inequality trends and their determinants. Latin America over 1990-2010*. Helsinki: United Nations University – WIDERCredit
- Credit Suisse Research Institute (2011). *Global wealth report 2011*. Zürich: Credit Suisse.
- Crow, Ben og Suresh K. Lodha (2011). *The atlas of global inequalities*. Berkeley: University of California Press.
- Davies, James B. mfl. (2008). *The world distribution of household wealth*. Helsingfors: UNU-WIDER (WIDER Discussion Paper).
- Davies, James B. (red.). (2008). *Personal wealth from a global perspective*. Oxford: Oxford University Press,

- Davis, Mike (2007). *A planet of slums*. London: Verso.
- De Schutter, Olivier (2009). *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*. New York: UN General Assembly/Human Rights Council/28.12.09.
- De Schutter, Olivier (2011). "How not to think of land grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland", *Journal of Peasant Studies*, 38/2: 249-279.
- Dicken, Peter (2011). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. London: Sage. (6. utg.).
- Dollar, David (2004). *Globalization, poverty, and inequality since 1980*. Washington: The World Bank. (Policy Research Working Paper WPS 3333.)
- Dorling, Danny (2012). *The no-nonsense guide to equality*. London: New Internationalist.
- Dullien, Sebastian mfl. (red.) (2010). *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries*. New York: UNCTAD/Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft.
- Eriksen, Tore Linné (1990). *Afrikas krise. Finnes det alternativer til Verdensbankens diagnose og medisin?* Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Eriksen, Tore Linné (2006). «Globalt økonomisk apartheid? Ti spørsmål om globalisering», s. 21-63 i M. E. Marsdal (red.). *Økonomisk apartheid- nyliberalismens verdensorden*. Oslo: Attac/Solidaritet forlag.
- Eriksen, Tore Linné (2010). *Globalhistorie 1750-1900. En sammenvevd og delt verden*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Ferreira, Francisco H. G. og Martin Ravillion (2008). *Global poverty and inequality: A review of the evidence*. Washington: The World Bank (Policy Research Working Paper 4623).
- Ferreira, Pedro H. G. de Souza (2012). *Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995-2009*. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP. (Working Paper no. 87).
- Freeman, Alan (2009). "The poverty of statistics and the statistics of poverty", *Third world quarterly*, vo. 30, nr. 8: 1427-1448.
- Galbraith, James K. (2012). *Inequality and instability. A story of the world economy just before the great crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Gentilini, Ugo og Andy Sumner (2012). *What do national poverty lines tell us about global poverty?* Brighton: Institute of Development Studies/University of Sussex. (IDS Working Paper 2012/392).
- Ghosh, Jayati (2010). *Poverty reduction in China and India: Policy implications of recent trends*. New York: United Nations DESA (DESA Working Paper no. 92).
- Ghosh, Jayati (2010b). "The political economy of hunger in 21st century India". *Economic & Political Weekly*, 30.oktober: 33-38
- Godinot, Xavier (red.). (2012). *Eradicating extreme poverty. Democracy, globalisation & human rights*. London: Pluto.

- GRAIN (2012). *The great food robbery. How corporations control food, grab land and destroy the climate*. Oxford: Pambazuka Press.
- Green, Duncan (2008). *From poverty to power*. Oxford: Oxfam.
- Greig, Alastair mfl. (2007). *Challenging global inequality*. London: Palgrave Macmillan.
- Gyberg, Kjetil og Yngve Leonhardsen (2012). «Kinas flytende arbeiderklasse», *Aftenposten innsikt*, Juni 2012: 26-33.
- Harrison, Graham (2011). "Poverty reduction and the chronically rich", *Review of African Political Economy*, 38: 127: 1-6.
- Held, David og Ayse Kaya (red.). (2007). *Global inequality. Patterns and explanations*. Cambridge: Polity Press.
- Henry, James S. (2012). *The price of offshore visited*. London: Tax Justice Network.
- Hiscock, Geoff (2012). *Earth wars. The battle for global resources*. Singapore: Wiley.
- Hossain, Naomi og Duncan Green (2011). *Living on a spike. How is the 2011 food price crisis affecting poor people*. London/Brighton: Oxfam/Institute of Development Studies.
- Hung, Ho-fung (2008). "Rise of China and the global overaccumulation crisis", *Review of International Political Economy*, vol. 15, nr. 1: 149-179.
- Hung, Ho-fung (red.) (2009). *China and the transformation of global capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hulme, David (2010). *Global poverty: How global governance is failing the poor*. London: Routledge.
- Hvistendahl, Mara (2012). *Unnatural selection. Choosing boys over girls, and the consequences of a world full of men*. New York: Public Affairs.
- International Forum on Globalization (2011). *Outing the oligarchy. Billionaires who benefit from today's climate crisis*. San Francisco: IFG.
- International Labour Organization/World Commission on the Social Dimension of Globalization(2004). *A fair globalization: Creating opportunities for all*. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (2011). *World of work report 2011. Making markets work for jobs*. Geneva: International Institute for Labour Studies
- International Labour Organization (2012). *Global employment trends 2012: Preventing a deeper job crisis*. Geneva: ILO.
- International Telecommunication Union (2011). *The world in 2010. ICT facts and figures*. Geneva: ITU.
- Jomo, K. S. og J. Baudot (red.). (2007). *Flat world, big gaps: economic liberalization, globalization, poverty and inequality*. London: Zed Books.
- Jubilee Debt Campaign (2012). *The state of debt. Putting an end to 30 years of debt crisis*. London: JDC.

- Kaplinsky, Raphael (2005). *Globalization, poverty and inequality. Between a rock and a hard place*. Cambridge: Polity.
- Kar, Dev og Karly Curcio (2011). *Illicit financial flows from developing countries: 2000-2009*. Washington: Global Financial Integrity.
- Keidel, Albert III (2007). *China's economic fluctuations. Implications for its rural economy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Keidel, Albert III (2009). "Chinese regional inequalities in income and well-being". *Review of Income and Wealth*, vol. 25, nr. 1: 538-561.
- Klare, Michael T. (2012). *Race for what's left. The global scramble for the world's last resources*. New York: Metropolitan Books.
- Kohli, Atul (2012). *Poverty amid plenty in the new India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korzeniewicz, Robert P. og Timothy P. Moran (2009). *Unveiling inequality. A world-historical perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Krishna, Anirudh og Abusaleh Shariff (2010). *The irrelevance of national strategies? Rural poverty creation and reduction in states and regions of India*. Manchester: Brooks World Poverty Institute (Konferansepaper).
- Lansley, Stewart (2012). *The cost of inequality. Why economic equality is essential for recovery*. London: Gibson Square.
- Li, Shi og Renwei Zhao (2008). «Changes in the distribution of wealth in China, 1995-2002», s. 93-111 i James B. Davies (red.). *Personal wealth from a global perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Lines, Thomas (2008). *Making poverty. A history*. London: Zed Books.
- López-Calva, L. og N. Lustig (red.). (2010). *Declining poverty in Latin America*. Baltimore: Brookings Institution/UNDP.
- Mawdsley, Emma (2012). *From recipients to donors. Emerging powers and the changing development landscape*. London: Zed Books.
- Magdoff, Fred og Brian Tokar (red.). (2010). *Agriculture and food in crisis. Conflict, resistance, and renewal*. New York: Monthly Review Press.
- McMichael, Philip (2012). *Development and social change. A global perspective*. London: Sage (5. Utg.).
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds apart. Measuring international and global inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Milanovic, Branko (2010). "Measuring global inequality", s. 17-20 i UNESCO: *World Social Science Report 2010. Knowledge divides*. Paris: UNESCO/International Social Science Council.
- Milanovic, Branko (2011a). *The haves and the have-nots. A brief and idiosyncratic history of global inequality*. New York: Basic Books.
- Milanovic, Branko. (2011b). "More or less". *Finance & Development*, September 2011: 6-11.

- Milanovic, Branko. (2011c). *Global inequality: from class to location, from proletarians to migrants*. Washington: The World Bank (WPS 5820).
- Morais, Lecio og Alfredo Saad-Filho (2011). "Brazil beyond Lula. Forging ahead or pausing for breath?", *Latin American Perspectives*, vol. 38, nr. 177; 31-44.
- Nagaraj, R. (red.) (2010). *Country study: India* (draft). Geneva: UNRISD. (Under utg. som bok, London: Palgrave Macmillan, 2012).
- Narayan, Swati (2011). *Why India is losing its war on hunger*. Oxford: Oxfam.
- National Planning Commission, India (2009). *Report of the expert group to review methodology for estimation of poverty*. New Delhi: Government of India.
- Neumayer, Eric (2011). *Sustainability and inequality in human development*. New York: UNDP. Human Development Research Paper 2011/04).
- New Economics Foundation (2012). *The Happy Planet Index: 2012Report. A global index of sustainable well-being*. London: NEF.
- Nordhaug, Kristen (2012). "China's decentralized and inegalitarian developmental state", *Forum for Development Studies*, vol. 39, nr. : 407-433.
- Nussbaum, Martha (2011). *Creating capabilities. The human development approach*. Yale University Press.
- OECD 2010. *Tackling inequalities*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. Paris: OECD.
- Ortiz, Isabel og Matthew Cummins (2011). *Global inequality: Beyond the bottom billion. A rapid review of income distribution in 141 countries*. New York: UNICEF.
- Ortiz, Isabel mfl. (2011). *Escalating food prices. The threat to poor households and policies to safeguard a recovery for all*. New York: UNICEF (UNICEF Social and Economic Policy Working Paper.)
- Ortiz, Isabel og Matthew Cummins (red.).(2012a). *A recovery for all. Rethinking socio-economic policies for children and poor households*. New York: UNICEF. Division of Policy and Practice.
- Ortiz, Isabel og Matthew Cummins (red.).(2012b). *When the global crisis and youth bulge collide. Double the jobs trouble for youth*. New York: UNICEF.
- Pal, Parthapratim og Jayati Ghosh (2007). *Inequality in India: A survey of recent trends*. New York: UN-DESA. (DESA Working Paper No. 45).
- Patnaik, Utsa (2008). *The republic of hunger and other essays*. New Delhi: Three Essays Collective.
- Patnaik, Utsa (2011). "On deepening poverty of the masses including deprived social groups in rural and urban India under economic reform", i P. K. Trivedi (red.), *The globalization turbulence. Emerging tensions in Indian society*. New Delhi: Rawat Publications.
- Patnaik, Utsa (2012). *Capitalism and the production of poverty. T. G. Narayanan memorial lecture 2012*. New Delhi: Asian College of Journalism.

- Pearce, Fred (2012). *The landgrabbers. The new fight over who owns the planet*. London: Eden Project Books.
- Pinker, Steven (2011). *The better angels of our nature. Why violence has declined*. London: Viking.
- Pogge, Thomas (2008). *World poverty and human rights*. Cambridge: Polity Press. (2. utg.).
- Pogge, Thomas (2011). "Thomas Pogge on global poverty" Interview: Keane Bhatt". (webadresse: Truthout/policyinnovations).
- Pomfret, Richard (2011). *The age of equality. The twentieth century in economic perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rajalakshi, T. K. (2012). "No room for development", *Frontline*, April 20, 2012: 34-37.
- Ravallion, M. og S. Chen (2010). *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Washington: World Bank.
- Reddy, Sanjay G. (2009). *The emperor's new suit: Global poverty estimates reappraised*. New York: UN DESA (DESA Working Paper 79).
- Reddy, Sanjay G. og Thomas Pogge (2010). "How *not* to count the poor", s. 42-85 i Sudhir Anand mfl. (red.) *Debates on the measurement of global poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, Kenneth M. (2012). *The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment era*. Helsinki: United Nations University – WIDER. (Working Paper 2012/08).
- Saad-Filho, Alfredo (2010). *Growth, poverty and inequality. From Washington consensus to inclusive growth*. New York: UN DESA. (DESA Working Paper no. 100).
- Sabharwal, Nidhi Sadana (2011). "Caste, religion and malnutrition linkage", *Economic and Political Weekly*, vol. xlvi, 50(11.12.2011): 16-18.
- Sabramanan, S og D. Jayaraj (2008). "The distribution of household wealth in India". S. 112-133 i James B. Davies (red.). *Personal wealth from a global perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Saikia, Nandita mfl. (2011). "Trends and geographic differentials in mortality under age in India". *Population studies*, vol. 65. Nr. 1: 73-89.
- Sauer, Sergio og Sergio Pereira Leite (2011). *Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil*. Brighton: IDS/University of Sussex (Paper til International conference on global land grabbing).
- Schaeffer, Robert K. (2012). *Red Inc. Dictatorship and the development of capitalism in China, 1949 to the present*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Shaffer, Paul (2008). *New thinking on poverty. Implications for globalisation and poverty reduction strategies*. New York UN DESA (DESA Working Paper no. 65).
- Sen, Amartya (2011). "Quality of life: India vs. China". *New York Review of Books*, 12. mai 2011.
- Serrano, Franklin og Ricardo Summa (2011). *Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

- Shaxson, Nicholas mfl. (2012). *Inequality: You don't know the half of it. (Or why inequality is worse than we thought)*. London; Tax Justice Network.
- Social Watch (2012). *Social Watch Report 2012. Sustainable development: The right to a future*. Montevideo: Social Watch.
- Smukkestad, Oddvar (2008). *Utvikling eller avvikling?* Oslo: Gyldendal Ad Notam.
- Steindal, Eirik Hovland (2010). *Mye jobb- små marginer – en undersøkelse om tekstilarbeidernes kjøpekraft*. Oslo: Framtiden i våre hender (Arbeidsnotat 8/2010).
- Stiglitz, Joseph mfl. (2010a). *The Stiglitz report. Reforming the international monetary and financial systems in the wake of the global crisis*. New York: The New Press.
- Stiglitz, Joseph mfl. (2010b). *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*. New York: The New Press.
- Stiglitz, Joseph (2012). *The price of inequality*. New York: Norton.
- Stuart, Elizabeth (2011). *Making growth inclusive. Some lessons from countries and the literature*. Oxford: Oxfam.
- Subramanian, S. (2011). "The poverty line: getting it wrong again". *Economic & Political Weekly*, 26. november 2011: 37-42.
- Sumner, Andy (2010). *Global poverty and the new bottom billion: What if the three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?* Brasilia: UNDP International Poverty Centre for Inclusive Growth (Working paper no. 74).
- Sumner, Andy (2011a). *Where do the poor live? An update*. Brighton: IDS (upubl.)
- Sumner, Andy (2011b). *The new bottom billion: What if most of the world's poor live in middle-income countries?* Washington: Center for Global Development. (CGD Brief).
- Sumner, Andy (2012). *From deprivation to distribution: Is global poverty becoming a matter of national inequality?* Brighton: Institute of Development Studies/University of Sussex (IDS Working Paper 2012/394.)
- Sumner, Andy og Rich Mallett (2011). *Snakes and ladder, buffers and passports. Rethinking poverty, vulnerability and wellbeing*. Brasilia: UNDP International Policy Centre for Inclusive Growth. (Working Paper no. 83).
- Sundaram, Jomo Kwame mfl. (2011). *Globalization and development in sub-Saharan Africa*. New York: UN DESA (DESA Working Paper no. 192).
- Sutcliffe, Bob (2001). *100 ways of seeing an unequal world*. London: Zed Books.
- Taylor, Ian og Karen Smith (2007). *United Nations Conference on Trade and Development*. London: Routledge.
- Tejeda, Ricardo (2011). "Inequality: Why the struggle matters", *OECD Observer*, nr. 274 Q4 2011: 7-8.
- UN Economic Commission for Africa og African Union (2012). *Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's potential as a pole of global growth*. Addis Abeba: UNECA/AU.

UNICEF (2009). *A matter of magnitude. The impact of the economic crisis on women and children in South Asia*. Kathmandu: Unicef.

United Nations (2011). *Millennium Development Goal 8. The global partnership for development: Time to deliver*. MDG Gap Task Force Report 2011. New York: UN.

United Nations (2011). *Millennium Development Goal 8. The global partnership for development: Time to deliver*. MDG Gap Task Force Report 2011. New York: UN.

United Nations (2012a). *World economic situation and prospects 2012*. UN: New York.

United Nations (2012b). *Millennium Development Goal 8. The global partnership for development: Making rhetoric reality*. MDG Gap Task Force Report 2012. New York: UN.

United Nations Conference on Trade and Development (2011a). *The least developed countries report 2011. The potential role of South-South cooperation for inclusive and sustainable development*. New York/Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (2011b). *Trade and development report 2011*. New York/Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (2011c). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led globalisation: Towards sustainable and inclusive development paths*. New York/Geneva UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (2012a). *Trade and Development Report, 1981- 2011. Three decades of thinking development*. New York/Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (2012b). *Commodities and development report. Perennial problems, new challenges and evolving perspectives*. New York/Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (2012c). *Economic development in Africa report 212. Structural transformation and sustainable development in Africa*. New York: UNCTAD.

United Nations DESA (2005). *The inequality predicament. Report on the world social situation 2005*. New York: UN DESA.

United Nations DESA (2010). *Rethinking poverty. Report on the world social situation 2010*. New York: UN DESA.

United Nations DESA (2011). *The global social crisis. Report on the world social situation 2011*. New York: UN DESA.

United Nations DESA (2012a). *World economic situation and social survey 2012. In search of new development finance*. . New York: UN DESA.

United Nations DESA (2012b). *World Youth Report 2012*. New York: UN DESA.

United Nations Development Programme (UNDP) (2005). *The inequality predicament*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2010). *Human development report 2010. The real wealth of nations: Pathways to human development*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2011a). *Human development report 2011 Sustainability and equity: A better future for all*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2011b). *Towards human resilience. Sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2011c). *Assessing progress in African towards the Millennium Development Goals*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (2011d). *The Millennium Development Goals Report 2011*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2012a). *Africa Human Development Report 2012. Towards a food secure future*. New York.

United Nations Development Programme (2012b). *The Millennium Development Goals Report 2012*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) (2012c). *Assessing progress in African towards the Millennium Development Goals. Emerging perspectives from Africa on the post-2015 development agenda*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme China (2005). *China Human Development Report 2005. Development with equity*. Beijing: UNDP/ China Institute for Reform and Development.

United Nations Development Programme China (2008). *Human Development Report China 2007/2008. Access for all. Basic public services for 1.3 billion people*. Beijing: UNDP China/China Institute for Reform and Development.

United Nations Development Programme China (2010). *Human Development Report China 2009/2010*. Beijing: UNDP China/China Institute for Reform and Development.

United Nations Development Programme in India (2010). *Results from 2010. Empowered lives. Resilient nations*. New Delhi: UNDP in India.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2010). *World Social Science Report 2010. Knowledge divides*. Paris: UNESCO/International Social Science Council.

United Nations Economic Commission for Africa (2011). *Economic report on Africa 2011. Governing development in Africa: The role of the state in economic transformation*. Addis Abeba: UNECA.

United Nations Economic Commission for Africa (2012). *Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's potential as a pole of global growth*. Addis Abeba: UNECA.

UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2010). *Time for equality: closing gaps, opening trails*. Santiago, Chile: ECLA.

UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2011). *Social panorama of Latin America 2011*. Santiago, Chile: ECLAC.

UNICEF (2012). *State of the world's children 2012. Children in an urban world*. New York: UNICEF.

United Nations Research Institute for Social Development (2010). *Combating poverty and inequality. Structural change, social policy and politics*. Geneva: UNRISD.

- Wang, Guanghua (red.) (2008). *Inequality and growth in modern China*. Oxford: Oxford University Press/UNU-WIDER.
- Wang, Xiaobing mfl. (2011). *Mind the gaps: A political economy of the multiple dimensions of China's rural-urban divide*. Manchester: Brooks World Poverty Institute. (BWPI Working Paper 152).
- Weil, Robert (2008). "A house divided: China after 30 years of 'reforms'", *Economic & Political Weekly*, 20/12/2008: 61-63.
- Weng; Dale (2011) i *Outing the oligarchy. Billionaires who benefit from today's climate crisis*. San Francisco: IFG.
- Wilkinson. Richard og Kate Pickett (2011). *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er en fordel for alle*. Oslo: Res Publica.
- Wilkinson, Rorden og David Hulme (2012). *The Millennium Development Goals and beyond: Global development after 2015*. London: Routledge.
- Woodward, David (2008). *How poor is "poor"? Towards a rights-based poverty line*. London: New Economics Foundation.
- World Bank (2006). *World development report 2006. Equity and development*. Washington/Oxford: World Bank/Oxford University Press.
- World Bank (2012). *Global monitoring report 2012. Food prices, nutrition, and the Millennium Development Goals*. Washington: The World Bank.
- World Food Programme/M. S. Swaminathan Research Foundation (2008). *Report on the state of food insecurity in rural India*. New Delhi: WFP/ Swaminathan Research Foundation.
- World Food Programme/M. S. Swaminathan Research Foundation (2010). *Report on the state of food insecurity in urban India*. New Delhi: WFP/ Swaminathan Research Foundation.
- Yaghmaian, Behzad (2012). *The accidental capitalist. A people's story of the new China*. London: Pluto Press.
- Ye, Jingzhong (2011). "Left-behind children: the social price of China's boom", *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, nr. 3: 613-650.