

Responsibility for the contents and presentation of findings and recommendations rests with the study team. The views and opinions expressed in the report do not necessarily correspond with those of Norad.

NORAD REPORT 1/2018



# Fattigdomsmålet 2030 – hva skal til av vekst, omfordeling og finansiering?

Av Lars Loe, Norad



## Fattigdomsmålet 2030 – hva skal til av vekst, omfordeling og finansiering?

### Innhold

Sammendrag .....	2
Innledning.....	3
Fattigdomsutfordringen .....	4
Hvor krevende er 2030- målet? .....	4
Fattigdomsbildet i endring .....	5
Hva betyr ulikhet for fattigdom?.....	7
«God» og «dårlig» ulikhet .....	9
Kan fattigdommen omfordeles bort?.....	10
Omfordeling på papiret .....	11
Omfordeling i praksis.....	12
Vekst og næringsutvikling .....	14
Ulike vekstrater betyr mye over lang tid.....	14
Vekststrategier og næringsutvikling.....	15
«Katalytisk bistand» for mer privat finansiering? .....	19
Når risiko og krav til avkastning er høy .....	19
Større rolle for utviklingsbankene? .....	22
Oppsummering og konklusjoner .....	23
Referanser .....	24

## Sammendrag

Notatet belyser **hva som skal til av økonomisk utvikling og innsats** for å få størst mulig framgang mot **fattigdomsmålet for 2030**. Diskusjonen avgrenses til:

- Omfanget av og typen **økonomisk vekst** som trengs.
- Muligheter for og måter å foreta **omfordeling** på.
- Hva som skal til for å øke tilgangen på privat **finansiering**.

Utviklingen de siste tiårene - med høy vekst i folkerike mellominntektsland - har gitt en kraftig reduksjon i ekstremfattigdommen i disse landene og mindre inntektsforskjeller når vi ser verden under ett. De fattigste landene i Afrika sør for Sahara har imidlertid blitt hengende etter. Selv med en jevnt fordelt inntektsvekst på linje med det gunstigste vi har sett de siste tiårene, vil det kunne **gjenstå mye ekstremfattigdom i 2030**. Den vil kunne være konsentrert i Afrika sør for Sahara.

For de fattigste landene er potensialet for fattigdomsreduksjon gjennom **omfordeling internt i landene** begrenset ved at det trengs betydelig mer enn skattegrunnlaget for å omfordele bort ekstremfattigdommen. Omfordelingsmulighetene begrenses ytterligere av at skatte- og overføringssystemer som kan gjøre jobben i stor grad mangler. Det å øke kapasiteten for omfordeling er likevel viktig, selv om bidragene blir små i starten. Dekningen kan økes ettersom det finansielle grunnlaget styrkes av økonomisk vekst, bedre skattesystemer og eventuelt bistand. En sentral problemstilling er **valget mellom presist målrettede ordninger og mer universelle ordninger**.

Et flertall i de fattigste landene bor på landsbygda. Det er gitt at landbruk må være en hjørnestein i strategier for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Et sentralt spørsmål i **utviklingsstrategier** med store konsekvenser for økonomisk vekst er hvorvidt innsatsen for å utvikle næringslivet for øvrig bør konsentreres om enkeltbransjer eller være nøytral. Risikoen ved en selektiv næringspolitikk har økt fordi endringstakten i teknologi og handelsmønstre har akselerert. En viktig mulighet **for** afrikanske økonomier er å overta **arbeidsintensiv industriproduksjon** fra asiatiske land og bruke dette som motor for generell modernisering av økonomiene. Veien for å få til dette er blitt mer krevende, men kunnskapsgrunnlaget for å utforme riktig politikk og lykkes er styrket. Å få til kraftig økning i tilgangen på mer produktive jobber er avgjørende viktig for fattigdomsreduksjon.

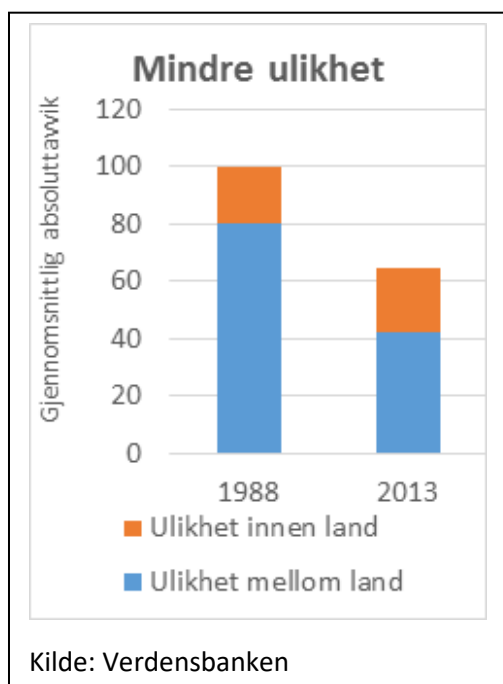
Næringsutvikling henger tett sammen med utfordringen med å **finansiere investeringene** som trengs, spesielt infrastruktur. Bedre og riktig innrettet infrastruktur er en forutsetning for næringsutvikling. Samtidig avhenger finansieringsgrunnlaget – både for skatt og markedsinntekter - av hvor vellykket næringsutviklingen blir. Blant annet som følge av redusert vilje hos private investorer til å ta risiko har pilene pekt feil vei de senere årene. Et nøkkelspørsmål er hvilke grep som skal til for å realisere idéen om «katalytisk» bistand for å utløse store volum privat finansiering. Generelt er denne effekten mindre desto større risikoen er, fordi risikoen øker avkastningskravene. Det vil normalt kreves store andeler bistand for å utløse private investeringer i områder med høy risiko. En måte å få til storstilt oppgang i investeringene i krevende omgivelser, er gjennom **en massiv styrking av kapasiteten** for planlegging, samordning, gjennomføring og finansiering av større infrastrukturpakker- med utviklingsbankene i en hovedrolle. En slik bruk av bistand vil kunne øke lønnsomheten og redusere risikoen i prosjektene, ikke bare dele risikoen på flere.

## Innledning

Den globale enigheten om å eliminere ekstremfattigdommen i 2030 sprang ut av spenningsfeltet mellom optimisme inspirert av framgang og alvor i de gjenværende utfordringene.

Fattigdomsmålet er det første av 17 bærekraftsmål, der mange gjelder generelle samfunnsforhold.

Den overgripende ambisjonen «Leave no one behind» understreker at de svakest stilte individer skal stå i sentrum. Med «business as usual» er verden langt unna kursen som trengs.

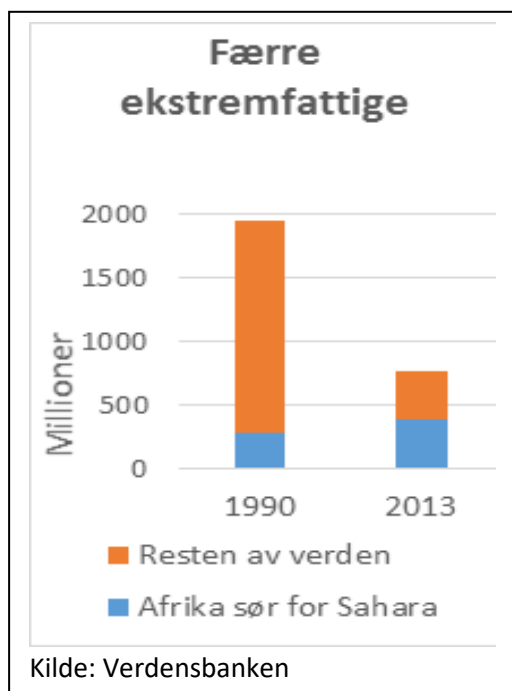


Globalt har ulikheten blitt mindre fordi forskjellene mellom land har blitt mindre (figur).

Gjennomsnittsinntekten i land som Kina og India har økt mer enn inntektene i rike land. Samtidig har ulikheten økt innad i mange land hvor rikdommen i ekstrem grad er konsentrert på toppen. Ekstremfattigdommen har falt med over en milliard siden 1990. Kina har alene stått for rundt 2/3 av nedgangen i verden. Målt i antall personer har fattigdommen økt i Afrika sør for Sahara (figur). Målt som andel av befolkningen er det likevel en viss nedgang.

Fattigdommens geografi og karakter er i ferd med å endres. De fattige vil i økende grad konsentreres i land med lavt inntektsnivå, høy befolkningsvekst, svake institusjoner og sårbarhet for destabilisering og voldelige konflikter – i hovedsak i Afrika sør for Sahara. Dette skjer i en verdensøkonomi som raskt endrer virkemåte – to nøkkelord er globalisering og ny teknologi. I rike land er mange av jobbene til den tradisjonelle middelklassen

truet av ny teknologi og konkurranse fra framvoksende økonomier. For de fattigste landene er spørsmålet om den kraftige vekst- og jobbskapingsmotoren som har løftet asiatiske land – industrialisering - vil fungere.



### Smalt tema innenfor bred agenda

Bærekraftmålene reflekterer en erkjennelse av at økonomi, sosial utvikling og miljø henger tett sammen. Hos bilaterale aktører som Norge er utviklingsinnsatsen blitt sterkere integrert i en bredere utenrikspolitikk.

Hvis dette medfører at sammenhenger som før ble oversett nå blir tatt bedre hensyn til er det bra. Men flere mål betyr også at kriteriene for å prioritere blir mindre entydige, og bredden i utviklingsagendaen kan gi økt fragmentering. Dette notatet setter ett mål – fattigdomsmålet - i sentrum, og drøfter virkemiddelbruk i lys av krav til vekst, omfordeling og finansiering.

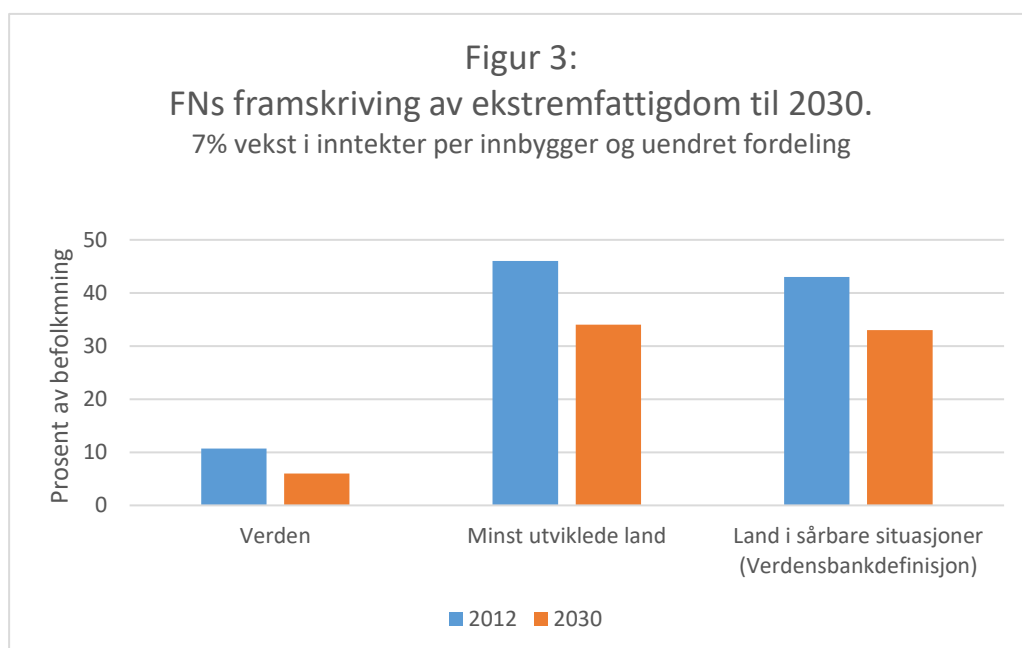
## Fattigdomsutfordringen

### Hvor krevende er 2030- målet?

Verdensbanken, FN og ODI har gjort framskrivinger som viser at selv med en økonomisk utvikling som i historisk perspektiv vil være svært gunstig kan 200-500 millioner mennesker etterlates i ekstremfattigdom i 2030. I beregningene ligger det vekstrater opp til de vi så i det første tiåret av årtusenet – rundt 7 % i BNP eller vel 4 % per innbygger i alle land og uendret fordeling. Selv om dette skulle oppnås vil om lag 1/3 av befolkningen i de minst utviklede landene (MUL) og land i sårbare situasjoner fortsatt være ekstremfattige i 2030 i FN sine framskrivinger <sup>1</sup> (figur 3). ODI sine beregninger gir enda høyere fattigdom i 2030 og understreker konsentrasjonen i sårbare stater.<sup>2</sup> Verdensbanken har flere alternative framskrivinger som alle gir høy fattigdom i Afrika sør for Sahara.<sup>3</sup>

Imperativet er at verdens innsats må bli bedre og flytte tyngdepunkt. Skal en oppnå høy nok og jevnere fordelt vekst må finansiering, virkemiddelbruk og politikk endres – både i innretning og volum. Med økt tyngdepunkt i de fattigste og mest sårbare landene må innsatsen relativt ned i andre områder – en trend som inntil nylig har gått motsatt vei. <sup>4</sup> Løsningen som pekes ut for de svakeste landene er smartere bistand som utløser det mangedobbelte i privat finansiering – en god ide men ennå ikke en realitet.

Den korte tidsfristen til 2030 og gode erfaringer med overføringsordninger taler for økt bruk av slike. Men i den grad dette går på bekostning av viktige investeringer i infrastruktur, utdanning og institusjoner kan det svekke grunnlaget for det som er like viktig som før – økonomisk vekst. Fornyelser av virkemiddelapparatet vil derfor bety krevende avveininger mellom stabilisering og vekst på den ene siden og direkte omfordeling på den andre.



Kilde: United Nations (2017)

<sup>1</sup> United Nations (2017). Kategoriene er delvis overlappende.

<sup>2</sup> Kharas & Rogerson (2017)

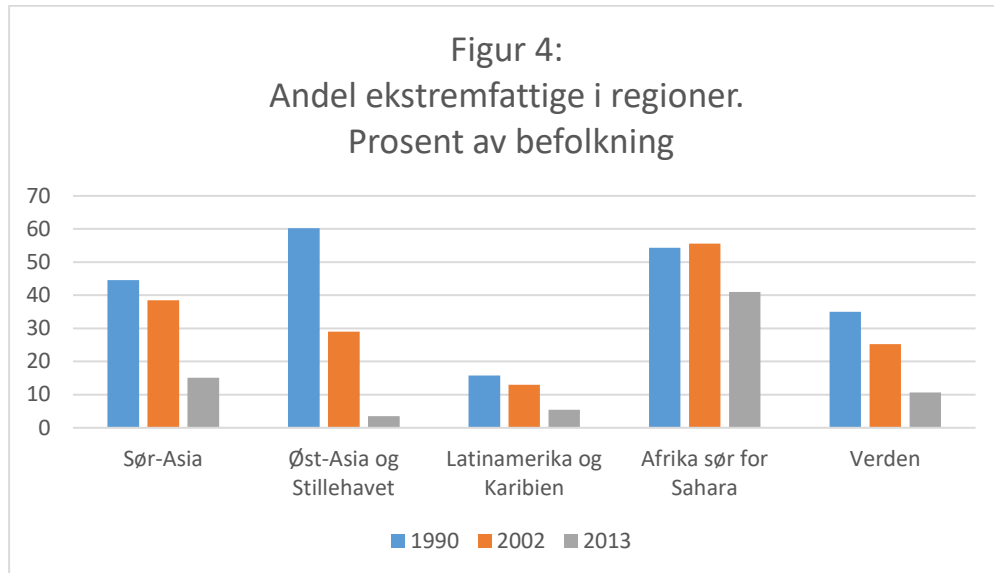
<sup>3</sup> Verdensbanken (2016)

<sup>4</sup> En indikator er OECD-DAC –bistand til de minst utviklede landene, som har vist en fallende trend etter 2011 <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm>

## Fattigdomsbildet i endring

### Ekstremfattigdommen har falt kraftig

Ekstremfattigdommen falt fra 1850 millioner eller 35% av verdens befolkning i 1990 til 767 millioner eller 10,7 % av verdens befolkning i 2013. I Kina alene var nedgangen nærmere 700 millioner siden 1990. Fordeling etter inntektskategori viser at vel 2/3 av verdens ekstremfattige fortsatt bor i mellominntektsland, over halvparten av disse i India.<sup>5</sup>



Kilde: Verdensbanken

Det er imidlertid i lavinntektslandene at de ekstremfattige utgjør størst andel av befolkningen. Blant de ti landene med høyest andel ekstremfattige er det bare Zambia som ikke er lavinntektsland. Nærmere 50 % av befolkningen i lavinntektsland er ekstremfattige, og i flere av disse – blant annet Burundi, Den Demokratiske Republikken Kongo, Malawi og Madagaskar - er rundt 3 av 4 innbyggere ekstremfattige.

### Ekstremfattigdom

Den internasjonale grensen for ekstremfattigdom er forbruk eller inntekt på 1,90 USD per dag. Den uttrykker samme kjøpekraft som den opprinnelige grensen på en dollar om dagen ved at den er en inflasjonsjustering av denne. Ved at det brukes felles kjøpekraftjusterte USD gir grensene uttrykk for samme realinntekt eller konsum i alle land.

Grensen brukes til sammenlikning mellom land og til å måle framgang mot et globalt mål i internasjonalt samarbeid. Grensen er forankret i gjennomsnitt av nasjonale grenser i et utvalg av de fattigste landene. World Bank (2017a)

I Afrika sør for Sahara har antall ekstremfattige økt med 100 millioner siden 1990 til om lag 389 millioner. Om lag halvparten av verdens ekstremfattige bor i denne regionen. Når andelen

<sup>5</sup> For en oversikt over gjeldende inntettsgrenser for kategorier land, hvilke land som tilhører ulike kategorier med videre, se under temaet «World Bank Country and Lending Groups» på Verdensbankens nettsider.

ekstremfattige i regionen bare har falt fra 55,7 % til 41,0 % skyldes det befolkningsveksten – en av de viktigste årsakene til fattigdom.<sup>6</sup>

Noen av lavinntektslandene er folkerike. Den Demokratiske Republikken Kongo (DRC) har over 50 millioner ekstremfattige som utgjør 77% av befolkningen. Landet har lavt inntektsnivå men stort potensial for å utnytte naturressurser, og symboliserer at sårbarhet vil bli en stadig viktigere utviklingsutfordring. I tillegg vil en større andel av de ekstremfattige utgjøres av mindre grupper som av ulike grunner ikke fanges inn av utviklingen. Det kan skyldes geografisk isolasjon eller gjelde etniske minoriteter.

<b>Tabell 1: Ekstremfattige som andel av befolkning og som andel av verdens ekstremfattigdom</b>		
	Andel av befolkning (%)	Andel av verdens ekstremfattige (%)
Den Demokratiske Republikken Kongo	77,1	5,9
Etiopia	33,5	3,1
Malawi	70,9	1,3
Tanzania	46,6	2,6
Sør-Afrika	16,6	0,9
India	21,2	26,9
<b>Grupper land (inntektskategorier)</b>		
Lavinntektsland	46,2	26,8
Lavere mellominntektsland (India i parentes)	16,4	58,5 (26,9)
Øvre mellominntektsland (Kina i parentes)	2,7	14,6 (10,2)

Kilde: Verdensbanken

#### *Mange er sårbare for å bli ekstremfattige*

Omfang av fattigdom under ekstremfattigdomsgrensen er en viktig indikator å holde fast med, men den må ikke skygge for det større bildet. Med en grense på 2,50 USD om dagen øker anslaget for antall fattige med 600 millioner mennesker. Øker vi den til 2,80 USD øker antallet med 900 millioner, det vil si mer enn doubles.<sup>7</sup>

Fattige har flere og ofte alvorligere levekårsproblemer enn lav inntekt. Ut fra en mye brukt indeks med 10 delindikatorer innenfor områdene helse, utdanning og boligforhold er 1,5 milliarder mennesker multidimensjonalt fattige. Slike indekser utdyper fattigdomsproblemet, og hva en står overfor i utfordringen med å ikke etterlate noen (Leave No One Behind) og er viktige for prioritering mellom typer innsats<sup>8</sup>.

Konsekvensen av at utviklingsutfordringene er større i landene og områdene hvor fattigdommen etter hvert konsentreres, gjør at fattigdommen blir vanskeligere å få ned.

<sup>6</sup> Se Strand & Thonstad (2016)

<sup>7</sup> Edward & Sumner (2017), side 82.

<sup>8</sup> Se UNDP (2016)

## Hva betyr ulikhet for fattigdom?

At fattigdom er et onde som må bekjempes har det lenge vært bred enighet om både nasjonalt og internasjonalt. Det har også lenge vært bred enighet om at ulikhet i *muligheter* er uheldig.<sup>9</sup> Et nytt trekk er økende enighet om at stor ulikhet i inntekt og formue er en utviklingsutfordring og ikke bare et rettferdighetsspørsmål. Dette har fått økt støtte i empirisk forskning og blitt løftet som utviklingsutfordring av de store multinasjonale organisasjonene. Et svært tydelig trekk er den økte oppmerksomheten om omfanget av og mekanismene bak konsentrasjonen av inntekt med ekstremt høye inntekter og formuer hos noen få.<sup>10</sup>

Selv om mindre ulikhet mellom land har bidratt til å redusere global ulikhet, har ulikheten innen mange land økt de siste tiårene.<sup>11</sup> Tendensen er som eksemplene i figur 5 viser ikke entydig, spesielt er trendene sprikende i fattige land – men *nivået* på ulikheten er høyt i mange land.

Drivkreftene bak økt ulikhet – som kapitalkonsentrasjon og samspillet mellom globalisering og teknologi - vil kunne vedvare. Teknologi og robotisering øker markedsverdien av høy kompetanse og senker markedsverdien av manuelt arbeid. Digitalisering og økte muligheter for å tappe internasjonale markeder gjennom enorme kundemasser og lav skatt – Facebook, Amazon og andre selskaper er typiske – skaper enorme overskudd. Middelklassen i rike land er utsatt, nedgangen i antallet bankfunksjonærer i mange land er et typisk trekk. Et økt utfordring for de fattigste landene er å få til eksportorientert vekst på grunnlag av billig arbeidskraft.

Det er fare for videre press i retning økende ulikhet innen land og for at en gruppe fattige land sakker varig akterut. Redusert fattigdom og jevnere fordeling vil handle om å møte disse kreftene med riktige og tilstrekkelige virkemidler.

### Mål på ulikhet

Når en skal sammenlikne land eller beskrive utviklingen over tid brukes ofte indikatorer som uttrykker graden av ulikhet i ett tall. Valg av indikator er et normativt valg fordi forskjeller på ulike inntektsnivåer vektlegges forskjellig når indikatorverdien oppsummeres. Den mest brukte indikatoren er Gini. Denne endres ikke dersom alle inntektstakere får samme relative inntektsøkning. Gini gir stigende ulikhet fra en skala fra 0 til 1 (eller 0 til 100). Er verdien lik 0 har alle samme inntekt, er den lik 1 (eller 100) har all inntekt tilfalt en person. De aller fleste land har Gini i området 0,25-0,60. Det finnes en rekke liknende indikatorer som legger mer vekt på inntektene til de fattigste og/eller de rikeste enn Gini.

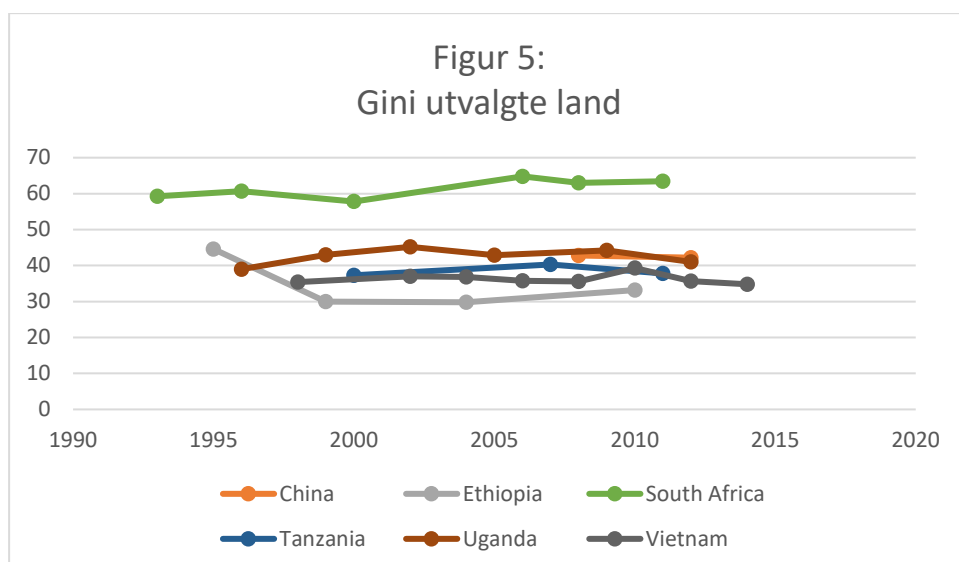
Hvis utgangspunktet er å forstå de sosiale og politiske konsekvensene av ulikhet er det nødvendig å se mer i detalj på ulike deler av inntektsfordelingen. Ulikhet i inntekt eller forbruk kan beskrives detaljert for eksempel ved å vise hvor stor andel av inntekten ulike inntektsgrupper oppnår.

<sup>9</sup> Mens World Development report fra 2006 tok et skritt mot å inkludere ulikhet som utviklingsutfordring, handlet den først og fremst om ulikhet i *muligheter* – ikke inntekt. Nå er oppmerksomheten flyttet til inntektsulikhet – også rikdom

<sup>10</sup> Boka til Piketty (2014) bidro mye til å løfte konsentrasjon av formue og inntekt på toppen sterkere fram i offentligheten gjennom statistikk og analyse som fokuserte på den rikeste prosenten, promillen etc.

<sup>11</sup> World Bank (2016)





Kilde: World Development Indicators

#### SDG 10 – et halvhjertet ulikhetsmål

Første delmål under SDG 10 er å «*progressively achieve and sustain, by 2030, income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average*». Indikatoren kan teknisk sett passere som et ulikhetsmål. Den mangler imidlertid det viktigste elementet i den fornyede ulikhetsagendaen- de høyeste inntektene.<sup>12</sup> Den er mer en supplerende fattigdomsindikator enn en ulikhetsindikator. Forut for beslutningen tok mange til orde for en beslektet indikator som fanger inn høye inntekter: Palma-indikatoren. Denne måler forholdet mellom «bottom 40» og «top 10».

Utviklingsland er en heterogen gruppe land med store forskjeller i inntekt, ulikhet og fattigdom (tabell 2).

	BNP per innbygger 2015 (USD, PPP)	Ekstremfattigdom (%)	Gini-indeks	Inntektsandel rikeste 10%
Burundi (2006)	683	77,7	33,4	28,0
Den Demokratiske Republikken Kongo (2012)	737	77,1	42,1	32
Malawi (2010)	1112	70,1	46,1	37,5
Tanzania (2011)	2437	46,6	37,8	31
Uganda (2012)	1851	34,6	41,0	32,9
Etiopia (2010)	1530	33,5	33,2	27,4
Sør-Afrika (2011)	13196	16,6	63,4	51,3
Vietnam (2014)	5667	3,1	37,6	29,1
Kina (2013)	13572	1,9	42,2	31,4

Kilde: World Development indicators

<sup>12</sup> En annen kritikk mot indikatoren er at den viser framgang dersom «bottom 40» står stille eller vokser lite, så lenge gjennomsnittsinntekter vokser sakte eller faller. Dette var bakgrunnen for at Verdensbanken i sitt mål om Shared prosperity ikke setter «bottom 40% i forhold til gjennomsnittet – målet er bare å «foster growth» i gruppen.

### *Subjektiv oppfatning av ulikhet er en politisk faktor*

Samtidig kan subjektiv opplevelse av ulikhet og fattigdom ha økt sterkere enn trendene som de dominerende indikatorene som måler relative inntektsforskjeller - Gini og andre - viser. Økte absolutte forskjeller kan ha betydning. Den Demokratiske Republikken Kongo og Kina har om lag samme Gini, men Kina har 18 ganger høyere inntektsnivå. Hvis man 18-dobler alle inntekter i Den Demokratiske Republikken Kongo vil landet ha inntektsnivå som Kina og fortsatt samme Gini. De absolutte forskjellene i Den Demokratiske Republikken Kongo - for eksempel inntektsgapet mellom de 10 % rikeste og 10% fattigste – vil også ha blitt 18 ganger større.

### «God» og «dårlig» ulikhet

Hvor store forskjeller som er akseptable er i stor grad et normativt spørsmål om syn på rettferdighet. Samtidig må en samlet politisk vurdering ta hensyn til hvilken rolle ulikhet i inntekt spiller for økonomiens virkemåte – hva forskjellene skyldes og hvilke konsekvenser de har.

#### *«God ulikhet»*

Ulikhet som reflekterer forskjeller i lønnsomhet og produktivitet kan fremme vekst. Forskjeller i belønning kan stimulere til innsats og vri kapital og arbeidskraft mot mer produktive og lønnsomme bedrifter og bransjer. Poenget ble lenge supplert med et argument om at det er mekanismer i økonomien som over tid reverserer den økte ulikheten: ulikhet og inntekt henger sammen som en «omvendt U» eller Kuznets-kurve.<sup>13</sup> Dette kan skje ved at inntektene som skapes i vekstnæringen eller regionen øker etterspørsel etter innsatsfaktorer og konsumvarer i økonomien ellers, også ved at skatteinntekter brukes til å bygge ut tjenester. Kuznet-kurven er ikke noen «lovmessighet», om ulikhet går ned igjen vil avhenge av institusjoner og aktiv politikk.

#### *«Dårlig ulikhet»*

Høy ulikhet kan i seg selv være skadelig for økonomien. En grunn er at kredittmarkedene i økonomier med skjev fordeling fører til underinvesteringer på høyproduktive områder fordi kreditten til lavinntektsgrupper med potensielt svært lønnsomme investeringsmuligheter begrenses. Dessuten vil en slik økonomi ofte underinvestere i utdanning for lavere inntektsgrupper. En annen kanal høy ulikhet kan svekke økonomien gjennom er ved å undergrave sosial og politisk stabilitet.

Samtidig kan både moderat og høy ulikhet være resultat av dårlig fungerende markeder og institusjoner eller maktkonsentrasjon. Systemet hindrer ikke folk i å karre mer av kaka til seg framfor å skape større kake - såkalt «rent seeking». Skaden kan være dobbel, både ved at ulikheten som er resultatet og systemsvikten som er årsaken skader økonomien.

I mange av de fattigste landene er næringslivet lite og ensidig og mye av ulikheten og de høyeste inntektene skapes innen politikk og byråkrati. I noen grad kan dette avspeile at kompetanse brukes til å bygge og drive viktige institusjoner som isolert sett er bra for næringslivet. Men det øker også kostnadsnivået og begrenser tilgangen på kompetent arbeidskraft for næringslivet. Et enda større problem er når høye inntekter oppnås gjennom korrumpert atferd i statsapparatet – en av de viktigste flaskehalsene for næringsutvikling. I land på høyere inntektsnivåer er de høyeste inntektene private

---

<sup>13</sup> Hypotesen ble etablert ut fra data for amerikansk utvikling. Det ble et argument for at økt ulikhet burde aksepteres både fordi den er «god» og forbigående. Eksempelvis vil en i utgangspunktet agrar økonomi hvor det vokser fram høyproduktiv industri oppleve økende ulikhet. Reversering kan skje ved at inntekter fra høyproduktive næringer løfter etterspørselen og inntekter i andre sektorer. Vedvarende økning i ulikheten også i rike land fortøner seg lite konsistent med denne hypotesen. En av de mest kjente forskerne innen feltet, Branco Milanovic, lanserer i sin siste bok (2016) en hypotese om Kuznets bølger, dvs en generalisering.

men forbeholdt få og superrike uten å reflektere verdien av kompetansen, ofte skapt av monopolmakt og andre svakheter ved markedet.

#### *Empiri bekrefter betydelig omfang av «dårlig ulikhet»*

I hvilken grad «god» og «dårlig» ulikhet virker i en økonomi er et empirisk spørsmål. Store tverrsnittsanalyser underbygger at høy ulikhet kan svekke vekstevnen.<sup>14</sup> For land med høy fattigdom er det dessuten viktig at effekten av vekst på fattigdomsreduksjon er mindre når ulikheten er høy.

I de fattigste landene er det imidlertid vanskelig å skille fra hverandre effekten av ulikhet og absolutt fattigdom på økonomisk vekst.<sup>15</sup> Fattigdom og sult svekker menneskelig yteevne (human kapital) og evnen til å ta risiko – delvis uavhengig av hvor store gap det er opp til de rikere.

#### *Skandinaviske land som «gullstandard»?*

Bedre og nasjonalt tilpassede institusjoner er i kjernen av utviklingsagendaen. I diskusjoner om forholdet mellom vekst og ulikhet og om globalisering må føre til økt ulikhet brukes skandinaviske land som argument for at svaret avhenger av institusjoner. Skandinaviske land er åpne økonomier med stort rom for markedsmekanismer i næringsliv og handel. Dette er balansert med gode og godt tilpassede institusjoner - sentraliserte lønnsforhandlinger og godt utbygde velferdsstater – som til sammen har gitt høyt inntektsnivå og små forskjeller, lav arbeidsledighet, stabilitet og et godt sikkerhetsnett.

Erfaringene kan være relevante også for utviklingsland, men de kan ikke ses på som en oppskrift som bør eller kan kopieres. Det har tatt mange generasjoner å utvikle en slik kombinasjon av institusjoner. Det har skjedd i et komplisert samspill mellom økonomisk utvikling og kompromisser i politikk og arbeids-/næringsliv.

#### *Kan fattigdommen omfordeles bort?*

Om fattigdommen kan omfordeles bort avhenger av hvor mye det er å ta fra grupper på høyere inntektsnivåer, tilgjengelige virkemidler i skatte- og overføringssystemer og konsekvenser av å bruke dem. Hovedargumentet mot omfordeling er «god ulikhet» som kan bety at medisinen (omfordeling) kan skade mer enn sykdommen (høy ulikhet). Progressiv beskatning med høy skatt på høyere inntekter og overføringer til de med lave inntekter vil svekke insentiver til innsats og omstilling. Enkelte nyere studier har dempet denne bekymringen ved at de tyder på at en viss aktiv omfordeling kan gjøres uten å skade vekst.<sup>16</sup>

For fattige land og utviklingsaktører er det ofte et annen kostnad ved direkte omfordeling som er viktigere; det som går tapt ved å trekke ressurser bort fra andre områder. Med storstilt omfordeling – vi kommer tilbake til tallene det er snakk om - vil tilgjengelige midler til investeringer og annen innsats som fremmer langsiktig vekst reduseres. Den korte fristen verdenssamfunnet satt gjennom 2030-målet taler isolert sett for økt bruk av direkte overføringer. Men dilemmaet er der likevel. Reduseres annen innsats for mye kan utviklingen også etter 2030 svekkes. Dette vil være en kostnad enten målet for ekstremfattigdom er nådd eller ikke.

---

<sup>14</sup> En skal være forsiktig med å legge mye i slike anslag, men det er likevel interessant at enkelte anslag tyder på at selv ganske lav ulikhet kan være skadelig. Grigoli & Robles (2017) finner at Gini over 0,27 kan svekke vekst – Norge har så vidt under dette.

<sup>15</sup> En grundig gjennomgang av sammenhengen mellom fattigdom, ulikhet og vekst finnes i kapittel 8 i Ravallion (2016a)

<sup>16</sup> Ostry m. fl. (2014)

## Omfordeling på papiret

Som global fordelingsutfordring kan fattigdomsutfordringen se liten ut om en bruker det enkleste målet: fattigdomsgapet; beløpet som skal til for å heve alle ekstremt fattige i verden opp til fattigdomsgrensen. Edward og Sumner (2017) anslår dette til 164 milliarder USD årlig, eller bare vel 20 milliarder USD mer enn samlet OECD-bistand i 2016. Beløpet er teoretisk og ser bort fra at en mangler individdata og administrativ kapasitet. Tallet kan også gi grunn til moralsk ettertanke: når det er lite avspeiler det at et minimumsforbruk på 1,90 USD om dagen er et svært *lavt* ambisjonsnivå i lys av rikdommen ellers i verden.

### Beskatte for å omfordele – hvor langt rekker det?

Hvorvidt ulike land har kapasitet til å omfordele bort sin egen fattigdom er også viktig for å prioritere knappe bistandsmidler mellom land.<sup>17</sup> Det er grell kontrast mellom fattigdom og prangende rikdom i mange fattige land. Likevel er det viktig i hvilken grad rikdommen er stor nok til å gi omfordelingskapasitet som monner – i de fattigste landene er det ofte relativt små rike grupper i forhold til totalbefolkningen.

En måte å måle omfordelingskapasitet på er ved å beregne hvor høy skattesats over et bestemt inntektsnivå som skal til for å lukke fattigdomsgapet.<sup>18</sup> Et utgangspunkt for å velge inntektsgrensen er fattigdomsgrenser i rike land. Disse kan tolkes som en «global grense for ikke-fattige». Ideen blir at alle som er «globalt ikke-fattige» i et land skal være med i spleiselaget for å hjelpe de «globalt fattige» - ekstremfattige - i sitt eget land. Hoy og Sumner (2016) har regnet på grenser på 10 og 15 USD (tabell 3). Grensene er forankret i fattigdomsgrenser i USA.<sup>19</sup>

	Skatteprosent inntekt over 15\$/dag	Skatteprosent inntekt over 10\$/dag	BNP per innbygger per dag. USD	Andel fattige under 1.90 USD
Den Demokratiske Republikken Kongo	8784	4080	2,1	77,1
Etiopia	223	122	4,1	33,5
Malawi	854	490	3,2	70,9
Tanzania	433	227	7,3	46,6
Kenya	28	19	8,4	33,6
Nigeria	817	364	15,4	53,4
India	39	23	16,7	21,2
Indonesia	11	6	28,4	8,2
Kina	2,3	1,3	39	1,9
Sør-Afrika	1,8	1,5	36,1	16,6

Kilde: Hoy og Sumner(2016)

Skattesatsene som er nødvendige for å finansiere eliminasjon av ekstremfattigdommen varierer fra rundt 2 % i Sør-Afrika og Kina til 8784 % i Den Demokratiske Republikken Kongo. Det siste betyr at

<sup>17</sup> Innen utviklingsfeltet er Verdensbankens inntektskategorier for land et eksempel på dette, FNs minst utviklede land (MUL) et annet. Disse er ikke basert på kapasitet til omfordeling.

<sup>18</sup> Statistikken vil i noen grad undervurdere potensialet for omfordeling fordi rike husholdninger underrapporterer forbruk.

<sup>19</sup> Et tilleggsargument er at 10 USD er estimert som grensen for å være «sikret» å unngå å falle ned i ekstremfattigdom. Se López-Calva og Ortiz-Juarez (2016)

det trengs 87,8 ganger mer enn hele skattegrunnlaget definert ved inntekter over 15 USD – landet har svært lav omfordelingskapasitet med dagens inntektsnivå<sup>20</sup>. Heller ikke i Etiopia, Malawi, Tanzania eller Nigeria er eliminasjon av ekstremfattigdom ved slik omfordeling mulig. I Kina, Sør-Afrika og Indonesia er derimot slik omfordeling fullt overkommelig på papiret. Normalt må en opp på det doble av grensen for lavere mellominntektsland for at omfordeling begynner å virke realistisk.<sup>21</sup>

Store deler av disse økonomiene er uformelle og bare en liten andel av befolkningen betaler inntektsskatt – andre skatter og avgifter dominerer. I India betaler eksempelvis bare vel én prosent av inntektstakerne inntektsskatt. Nødvendige midler vil derfor i praksis ikke kunne hentes inn på denne måten uten utvikling av bedre skattesystemer.

### Omfordeling i praksis

Bygging av nasjonale overføringsordninger er viktig selv om det trengs vekst og økt statsfinansiell kapasitet for å komme langt. Gode ordninger kan bidra til små og viktige skritt for de fattigste og øke i omfang etter hvert som inntektsgrunnlaget bedres. Ny teknologi som mobiltelefoner og plastkort har betydd et praktisk kvantesprang i muligheten for å nå mange raskt.

Sosiale overføringsordninger har de siste tiårene fått kraftig økning i utbredelse og er grundig evaluert og forsket på – med i hovedsak gode resultater. I Afrika sør for Sahara har 40 av 48 land en slik type overføringsordning – dobbelt så mange som i 2010.<sup>22</sup> De brukes også i økende grad i humanitære situasjoner. Ellers er det i mange land lappetepper av ordninger delvis drevet og finansiert av bistand. Av hensyn til bærekraft og utviklingseffekt vil det være viktig at de gjøres til statlige ordninger.

### To utfordringer med målretting mot ekstremfattige

Å nå de ekstremfattige er imidlertid ikke et systematisk formål med dette mangfoldet av overføringsordninger. De kan på ulike måter være rettet mot svake grupper, men ikke med inntekt/forbruk under ekstremfattigdomsgrensen som tildelingskriterium. Dekningsgraden for de fattigste er også begrenset.<sup>23</sup>

Hvis slike ordninger skal bygges ut er mangelen på individdata, registre og administrativ kapasitet en stor utfordring. En annen begrensning er en potensielt skadelig incentiveeffekt. I fattige land er det i kontrast til rike land i liten grad påvist svekkelse av arbeidstilbudet. I noen tilfeller er effekten motsatt, ved at bedre ernæring og evne til å ta risiko øker evnen til å arbeide. Dette skyldes i stor grad at målgruppene i fattige land er mye fattigere enn målgruppene i rike land, likevel er effektene avhengig av hvordan ordningene er utformet. Hvis en innfører ordninger hvor mottakeren får utbetalt gapet mellom inntekt/forbruk og fattigdomsgrensen, mens støtten faller bort når egen inntekt/forbruk når grensen, vil incentivene til egen innsats svekkes dramatisk for de under grensen. Marginalskatten på inntekt blir 100%.<sup>24</sup>

### Spre tynnere men treffe flere: mer universelle ordninger?

Den administrative utfordringen og de potensielle incentivproblemene med overføringsordninger peker i samme retning; bort fra presis inntektsgradering og målretting og mot mer universelle

---

<sup>20</sup> Den Demokratiske Republikken Kongo har imidlertid store naturressurser, som hvis de utvinnes og forvaltes godt vil gi betydelig finansiell kapasitet til å bruke overføringer.

<sup>21</sup> Hoy & Sumner (2016)

<sup>22</sup> Se f.eks. Bastagli m.fl. (2016)

<sup>23</sup> Ravallion (2016a)

<sup>24</sup> Eksempel: hvis du har egen inntekt på 1,40 USD om dagen får du 0,50 USD. Hvis du øker egen inntekt til 1,90 bortfaller 0,50 USD. Det lønner seg derfor ikke å jobbe. En slik ordning finnes faktisk i Kina. En studie av ordningen tyder imidlertid på at den ikke ble praktisert slik at denne effekten ble så sterk. Chen m.fl. (2008)

ordninger. Kanskje er dette den mest realistiske måten å gripe an imperativet om «Leave No One Behind» (LNOB). En må renonsere på presisjonsnivået i hvem som mottar overføringene og i graderingen etter inntekt/forbruk. Hvis beløpet gis uavhengig av inntekt elimineres insentivproblemet.

En mulighet er samme beløp til alle mottakere i geografisk avgrensede områder. «En dollar i uka» vil være mer realistisk enn en dollar om dagen. Dette er særlig relevant i de mest krevende omgivelsene for å bekjempe ekstremfattigdom, hvor en slik innretning neppe vil bety store «lekkasjer» til de med høy inntekt. I en del land er andelen ekstremfattige over 50 %, i enkelte over 70%, og som nevnt tidligere er mange innbyggere like over ekstremfattigdomsgrensen.

Også den ytterste formen for universalisme - garantert minsteinntekt (Universal Basic Income, UBI) – har fått ny aktualitet. IMF har regnet på en minsteinntekt på 25% av medianinntekten, som i utviklingsland vil utgjøre om lag 3 ¾ % av BNP. <sup>25</sup> Det kan virke «billig», men 25% av medianinntekten kan være under en dollar *i uka* i land med lavt inntektsnivå, mens 3 ¾ % av BNP kan være mer enn 1/5 av hele statsbudsjettet. Tallene illustrerer poenget som ble pekt på foran – en står overfor tøffe avveieringer mot å bruke midlene til investeringer i infrastruktur, utdanning, helse og andre formål.

#### **Boks: Garantert minsteinntekt i India**

I India har myndighetene utredet fordelingsvirkningene av å fjerne alle energisubsidier samt spesielle matsubsidier og bruke pengene til generell minsteinntekt. Matsubsidiene er rettet mot fattige, mens energisubsidiene er sterkt regresive, dvs. de med høye inntekter og energiforbruk mottar mest. Innsparte subsidier utgjør om lag 3 % av BNP og beløpet vil rekke til en drøy dollar i uka – tilsvarende om lag 20% av medianinntekten - for alle innbyggere. Dette vil ha en gunstig omfordelingseffekt til fordel for de 60 % fattigste sett under ett. Innen denne gruppen er det likevel mange som nyter spesielt godt av gjeldende subsidier og vil tape til dels mye - selv om høyere inntektsgrupper vil tape mer. Kilde: IMF (2017b)

#### *Universelle ordninger finansiert med sektor budsjettstøtte?*

Til sammenlikning var netto bistand mottatt som andel av brutto nasjonalinntekt 8,7 % i 2015 i lavinntektsland, for den større gruppen MUL-land tilsvarende tall 4,7%. <sup>26</sup> Hvis en tenker seg en betydelig del av bistanden «konvertert» til å finansiere universelle ordninger ville det ikke utrydde ekstremfattigdommen, men det kan være en måte å nå mange flere på. Dette betyr ikke at givere eller utviklingsinstitusjoner bør administrere slike ordninger. De vil også være egnet for å drives av nasjonale myndigheter, men finansieres gjennom budsjettstøtte siden pengebruken er lett å følge. Budsjettstøtte brukes i mindre grad av bilaterale givere enn før, men har fortsatt en relativt betydelig rolle hos multilaterale som EU og Verdensbanken.

Slike avveieringer og omprioriteringer vil være viktige. Det er likevel ikke mulig å komme unna at en helt sentral forutsetning for å komme langt i fattigdomsreduksjon er økte rammer – økonomisk vekst.

<sup>25</sup> IMF (2017b)

<sup>26</sup> Bistand i OECD sin statistikk kalles ODA: Official Development Assistance.

## Vekst og næringsutvikling

### Ulike vekstrater betyr mye over lang tid

Vi så i avsnittet om utfordringer med å nå fattigdomsmålet for 2030, at selv vekstrater i BNP på oppunder 7 % eller 4 % i BNP per innbygger ikke er nok til å eliminere ekstremfattigdommen. Tabell 4 viser hvor mye forskjeller i vekstrater for BNP og befolkning har betydd over en lenger periode – og ikke minst hva forskjellige nivå som utgangspunkt har betydd. Tillegget i inntekt per år blir svært lite per år selv med høy vekst hvis utgangsnivået er lavt. BNP-tallene er i kjøpekraftjusterte USD som gjør dem direkte sammenliknbare.<sup>27</sup>

- Hva betyr ulik vekst? I 1990 hadde Tanzania, Vietnam og Kina om lag samme inntektsnivå, eller rundt 1500 USD per innbygger. I 2015, det vil si etter 25 år, er nivået i Kina 5,5 ganger høyere enn i Tanzania og 2,3 ganger høyere enn i Vietnam.
- Hva betyr det å starte lavt? I 2015 er BNP per innbygger i Malawi mindre enn det halve av nivået i Tanzania. Dersom Malawi skal opp på 2015-nivået til Tanzania i 2030 – en moderat ambisjon i lys av at Tanzania er et lavinntektsland med 46% ekstremfattige - må BNP per innbygger vokse med 5,4 % per år. Som følge av høy befolkningsvekst betyr det BNP-vekst på nær 8 %.

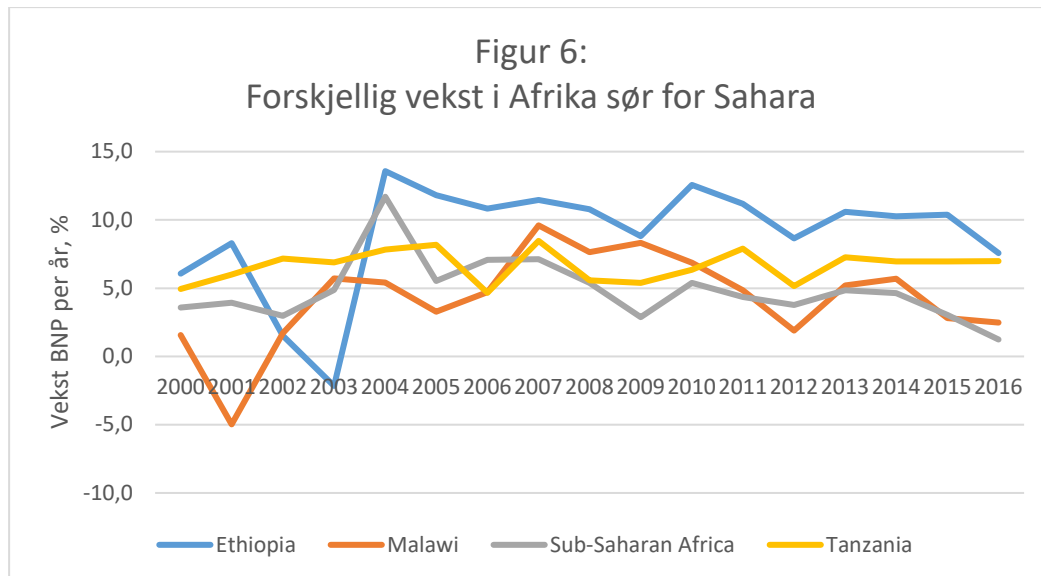
	Bruttonasjonalprodukt per innbygger. Kjøpekraftjusterte USD, 2011 priser.		Gjennomsnittlig årlig vekst 1990-2015 (%)	
	1990	2015	BNP	Befolkning
Burundi	1049	683	1,0	2,8
Den Demokratiske Republikken Kongo	1268	737	1,0	3,2
Etiopia	652	1530	6,5	2,9
Malawi	746	1112	4,1	2,4
Tanzania	1432	2437	5,2	3,0
Vietnam	1501	5667	6,9	1,3
Kina	1526	13572	10,0	0,8
<b>Inntektsgrupper</b> <sup>28</sup>				
Lavinntekt	1147	1536	4,0	2,8
Lavere mellominntekt	2759	6051	5,0	1,7
Øvre mellominntekt	6059	15039	4,7	0,9
Kilde: Verdensbanken				

Noen få av lavinntektslandene i Afrika sør for Sahara har høye vekstrater; i figur 6 er det tatt med et par eksempler på dette. I østlige Afrika har enkelte land hatt stabilt høy vekst, særlig Etiopia som

<sup>27</sup> Hvis prisnivået i landet vi ser på er halvparten av prisnivået i et annet land når vi regner med vanlige valutakurser, vil kjøpekraftjusteringen doble verdien av BNP sammenliknet med å bruke valutakursen som omregningsfaktor. Kjøpekraftjusterte BNP-tall betyr typisk at BNP i land på lave inntektsnivåer øker sammenliknet med ordinære tall, fordi prisnivåene i disse landene er lave. For Burundi øker BNP per innbygger fra 277 USD til 683 USD når BNP kjøpekraftjusteres, se <http://www.worldbank.org/en/programs/icp>

<sup>28</sup> Beløpsgrensene for inntektsklassene er satt etter Bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger, og uten kjøpekraftjustering. Kjøpekraftjustering er brukt i tabellen for å gjøre tallene mer sammenliknbare.

mange år har ligget rundt 10%, men også Tanzania som har svingt rundt 7%. Spesielt råvareeksportørene er rammet av den avdempede veksten i verdensøkonomien. En rekke land, blant annet i vestlige Afrika, har tidvis hatt høy vekst, men også kraftige tilbakeslag og fall i BNP som følge av konflikt og annen destabilisering.



Kilde: World Development Indicators

I 2016 var BNP-veksten i Afrika sør for Sahara bare 1,4 %. IMF venter at den tar seg opp framover og kommer oppunder 4 % i 2022. Tallet for regionen preges av de største økonomiene (Nigeria og Sør-Afrika). For noen få av lavinntektslandene er prognosen i området 5-7 %. Dette er kortsiktige utsikter basert i hovedsak på utvikling i etterspørsel.

### Vekststrategier og næringsutvikling

Høy vekst kan i begrensede perioder drives av etterspørsel. En slik vekst vil etter hvert stange mot kapasitetsgrenser, dessuten vil den lett kunne skape ubalanser som høy gjeld og inflasjon. Skal veksten være økonomisk bærekraftig over tid, kreves utvikling av produksjonssiden. Dette kan skje ved en selvforsterkende vekstprosess der det brukes tilstrekkelig av det økte inntektsnivået til å bygge produktiv kapital som styrker grunnlaget for videre vekst. En inkluderende vekst som skaper mer produktive jobber vil lettere vedvare og være selvforsterkende fordi menneskelig kapital styrkes av arbeidstrening.

#### *Økt produktivitet i landbruket: nødvendig, men med begrenset potensial*

Et flertall av de ekstremfattige livnærer seg i landbruket og økt produktivitet og inntektsnivå er både nødvendig og har på kort sikt størst effekt på fattigdomsreduksjon. Landbruk må være en grunnstein i en langsiktig vekststrategi også som plattform for utvikling av blant annet næringsmiddelindustri. Selv om det i noen land Afrika er nye arealer som kan dyrkes opp, er hovedbildet på lang sikt at det vil bli behov for stort omfang av produktive jobber utenfor landbruket.

#### *Tjenesteyting– flere men ikke bedre jobber?*

Digitalisering og internett har ført til at flere tjenester kan eksporteres. Kan avansert og høyproduktiv tjenesteyting som IKT og økonomistyringstjenester bli en motor som skaper mer produktive jobber, slik en delvis har oppnådd i India? Problemet for afrikanske land er at dette er enda mer kunnskapsintensiv virksomhet enn industri, denne typen tjenesteytende bransjer trekker opp produktiviteten, men har trolig begrenset potensial i regionen.

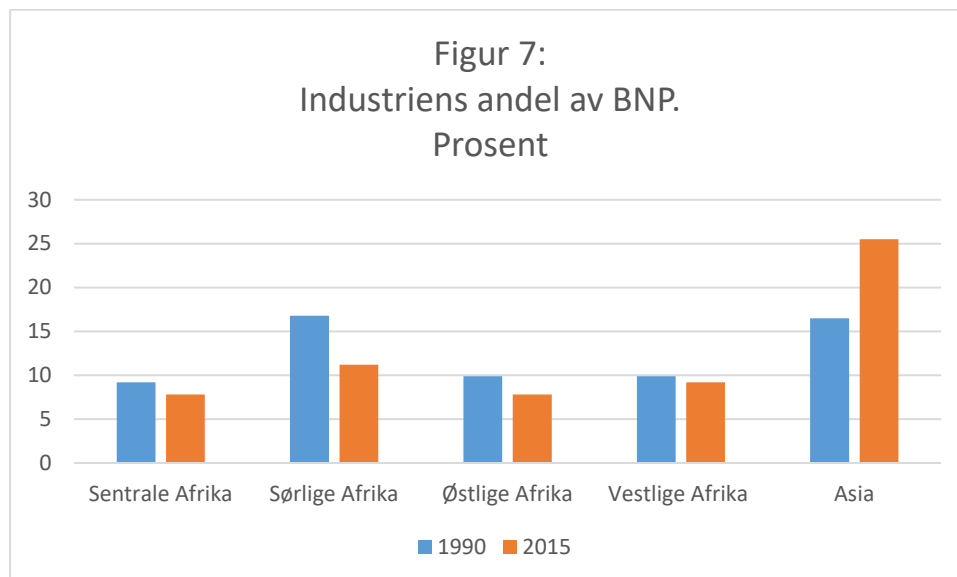


Det aller meste av arbeidskraftsoverskuddet suges nå opp i enkel varehandel og andre lavproduktive tjenester.<sup>29</sup> Slik produksjon er fanget i en volumfelle satt av innenlandsk etterspørsel: Går produktiviteten opp faller behovet for arbeidskraft. Går sysselsettingen opp presses produktiviteten ned. Det siste har vært tendensen, befolkningsvekst driver dette. Nøkkelen ut av volumfellen er å utvikle produktive bransjer utenfor enkel tjenesteyting som kan øke etterspørselen etter flere tjenester. Først da vil denne sektoren kunne skape jobber med høyere inntekter.

#### *Hvordan ser suksess ut: Eksportorientert industrivekst*

Produktiviteten i næringslivet kan øke ved at produktiviteten øker innen den enkelte næring eller ved at ressursbruken vris mot mer produktive næringer. Industri har historisk hatt unike egenskaper som vekstmotor sammenliknet med andre næringer. Dette gjelder spesielt eksportorientert industri som gjør at landet kan løfte produktiviteten og sitt teknologiske nivå samt utnytte store markeder og handel. Eksportorientert vekst har historisk levert en sjeldent potent kombinasjon av produktivitetsvekst og jobbvekst både i Europa, USA og i mange asiatiske land.

Kina, Sør-Korea, Taiwan og Singapore regnes som vekstmirakler. Vietnam, Kambodsja og Bangladesh ligger langt etter disse fire landene, men er mer nærliggende som «forbilder» for landene i Afrika sør for Sahara.<sup>30</sup>



Kilde: African Development Bank (2018)

#### *Er storhetstiden over?*

Kina sysselsetter nå flere i industrien enn alle høyinntektsland til sammen. Verdiskapingen og produktiviteten er imidlertid fortsatt flerfoldige ganger større i høyinntektsland.<sup>31</sup> Veksten har hevet lønnskostnadene i de nyindustrialiserte landene som vrir seg mot mer kompetanseintensiv produksjon og åpner rommet for land på lavere inntektsnivåer til å overta markedsandeler – også

<sup>29</sup> Fox m.fl. (2017)

<sup>30</sup> Bærekraftsmål 9 har et ambisiøst delmål om industrialisering for MUL-landene. Det lyder: *Promote inclusive and sustainable industrialization and, by 2030, significantly raise industry's share of employment and gross domestic product, in line with national circumstances, and double its share in least developed countries.*

<sup>31</sup> World Bank (2017b)

ved direkte outsourcing.<sup>32</sup> Samtidig er industriens karakter og rolle i ferd med å endre seg globalt. Produksjonsformene har blitt mer teknologiintensive og organiseres i verdikjeder på tvers av land.<sup>33</sup> Lønnskostnadene betyr mindre enn før, og andelen lavkvalifiserte sysselsatte i produksjonsvirksomhetene har falt kraftig. Bruk av arbeidsbesparende teknologi bres ut i industriproduksjon, også i bransjer med høy andel lavkvalifiserte. Dette kan være mye av forklaringen på at mens rike land som USA og Storbritannia hadde sysselsettingsandeler i industrien på ¼ eller mer før denne falt, har nedgangen startet fra lavere andeler i de nyindustrialiserte landene.<sup>34</sup>

Utviklingen og utsiktene i Afrika sør for Sahara må både ses i lys av dette bildet og regionens særtrekk. Flere land har hatt relativt langvarig vekst, men det har skjedd liten modernisering av næringsstrukturen. Produktiviteten har økt, men den økonomiske veksten har i hovedsak vært etterspørselsdrevet gjennom råvarebasert eksport eller innenlandsk etterspørsel for ikke-råvarebaserte land.<sup>35</sup> Mens andelen som er sysselsatt i industri i lavinntektsland i regionen er under 3 %, er den 10-15 % i land som Vietnam, Kambodsja og Laos.<sup>36</sup> Et lyspunkt er kraftig økning i handelen mellom land i regionen, som kan ha et betydelig potensial også framover.<sup>37</sup>

#### *Debatten om næringspolitikk*

Argumentene over summerer seg til at industrialisering gjenstår som viktig ambisjon for afrikanske land – selv om strategier for næringsutvikling og jobbskaping må favne bredere. Sannsynligheten for nye vekstmirakler er mindre enn før, veien for industrisuksess er smalere og risikoen ved å satse feil større fordi konkurranse fra arbeidsbesparende teknologier kan ligge rundt hjørnet.

Kunnskapsgrunnlaget for å lykkes er styrket. Debatten om aktiv industripolitikk har historisk vært polarisert mellom de som tror på en passiv stat og frie markeder, og de som tror på en aktiv stat og styrte markeder. Drevet fram av erfaringer og faglig fornyelse er det nå mer felles grunn og konvergens i debatten: tilhengerne kan ikke avvise erfaringene fra land hvor aktiv industripolitikk skapte ineffektive utgiftsluk og «rent seeking». Motstanderne kan ikke avvise at suksessene i asiatiske land inkluderte en aktiv stat. Utviklingen brøt med det mer markedsliberale Washington-Consensus paradigmet. En voksende faglitteratur og store flaggskiprapporter fra utviklingsinstitusjonene gir moderne tilnærminger basert på markedssvikt og grundige analyser av hva som hemmer og fremmer lønnsom næringsutvikling.

#### *Veivalg for utviklingsaktører*

Et sentralt spørsmål fra ståstedet til internasjonale utviklingsaktører er muligheten for å «hoppe over» en generell bedring av forretningsklima og styresett og få til en kraftig nisjevekst i svake institusjonelle omgivelser.<sup>38</sup> Det ene hovedargumentet for dette er at mange land har fått til høy vekst med lav score på indikatorer for styresett eller forretningsklima- igjen er egenskaper ved industriproduksjon et moment. Det andre er at årsakspilene går begge veier - vekst er også en faktor

---

<sup>32</sup> Industrilønningene i Kina steg med 281% fra 2003-2010. Den kinesiske valutaen har blitt billigere i samme periode, men summen er likevel en økning i kostnadsnivået sammenliknet med andre land. World Bank (2017b)

<sup>33</sup> Dette betyr også at tjenestesektoren i større grad er underleverandør til industrien, noe som betyr at nedgang i industriens andel av økonomien ofte er mindre enn statistikken tyder på. Typiske områder er økonomistyring, jus og forskning/utvikling. World Bank (2017b)

<sup>34</sup> For grundig gjennomgang se World Bank (2017b). Dani Rodrik kaller dette fenomenet «premature deindustrialisation»; Rodrik (2016)

<sup>35</sup> Diao m.fl.(2017)

<sup>36</sup> Imf (2017a)

<sup>37</sup> World Bank (2017b)

<sup>38</sup> Lin & Monga (2017) argumenterer for et slikt syn, mens skepsisen er større i en ny rapport fra Verdensbanken (World Bank (2017b))

bak bedre styresett og forretningsklima. Debatten har tydelige overtoner av en større diskusjon om den vestlige liberale samfunnsmodellen opp mot asiatiske konkurrenter – ikke minst Kina. Spissformulert er utfordringen derfra at vestlige utviklingsaktører har overfokuset på hindringer som svake institusjoner og korrupsjon, og oversett mulighetene for å kick-starte afrikanske økonomier. Debatten er viktig.

#### *Mer sofistikert og bedre koordinert innsats*

Uansett syn på dette er det økt konsensus om at det trengs nasjonale kombinasjoner av finjusterte tiltak for å lykkes. Nøye valg av riktig bransje ut fra potensielle komparative fortrinn, det å sørge for kompetent arbeidskraft, forbedre reguleringer, sikre kraftforsyning og annen infrastruktur samt markedsadgang.<sup>39</sup> Håpet ligger i at handlingsrommet ikke har vært utnyttet godt nok til nå – verken av nasjonale myndigheter eller utviklingsaktørene – parter som også må bestrebe seg på bedre koordinering. Finansieringsutfordringen avhenger i stor grad av det samme.

---

<sup>39</sup> Se f.eks den nye rapporten fra Afrikabanken; African Development Bank (2018)

## «Katalytisk bistand» for mer privat finansiering?

Hvis et land får investorer til å tro på en vellykket næringsutvikling vil muligheten for tilgang på privat kapital - både til næringslivet og infrastrukturen det trenger – øke. Vellykkede investeringer ett sted kan øke lønnsomheten for andre gjennom eksterne virkninger og starte en selvforsterkende vekstprosess der økt inntektsnivå gir økt avkastning for investorer, skatteinntekter og grunnlag for videre vekst. En idé med bistand er å legge grunnlaget for dette. Hvis landet er i en fattigdomsfelle - med manglende tilgang på kreditt og svært høye kapitalkostnader - vil gavebistand eller lån på subsidierte vilkår kunne være en nøkkel ut.

Ny retorikk, men samme logikk ligger bak slagordet «From billions to trillions»; bistand bør være «katalytisk» og mobilisere det mangedobbelte av privat kapital. Det er først og fremst medfinansiering av statlig infrastruktur som utgjør det største finansieringsbehovet for bærekraftsmålene. I utviklingsland sett under ett er den høyeste andelen privat finansiering innen telekommunikasjon (40-80%), kraftforsyning (40-50%) og transport (30-40%). Den er lavest innen vannforsyning og sanitær (0-20%).<sup>40</sup>

### Finansieringsgap

I grovmaskede anslag på hva som trengs av samlet finansiering av bærekraftsmålene utgjør de største beløpene infrastruktur. Nye anslag for Afrika tyder på investeringsbehov innen infrastruktur i området 130-170 milliarder USD per år. Summen av finansiering fra alle kilder var i 2016 på 62,5 milliarder USD, det vil si at mangelen på finansiering er et sted mellom 62,5 milliarder USD og 107,5 milliarder USD. Den største finansieringskilden er staten (ca 40%), med bi- og multilaterale utviklingsinstitusjoner på annenplass (ca 30 %). Privat finansiering utgjør under 10 %. Tilgangen på finansiering fra alle kilder sett under ett har falt med over 20 milliarder USD siden 2013.<sup>41</sup>

Verdensbankens database for infrastrukturinvesteringer for alle regioner viser at investeringene med privat deltakelse var på 210,6 milliarder USD i 2012, i 2016 hadde de falt til 76 milliarder USD.<sup>42</sup>

### Når risiko og krav til avkastning er høy

Selv om «katalytisk» kan brukes bredt om bistand som har en kraftig, transformerende effekt er det viktig å klargjøre potensialet til den mer avgrensede finansielle effekten via økt forretningsmessig lønnsomhet. Utgangspunktet er at en potensiell finansiell investor – for eksempel i et infrastrukturprosjekt - vil kompenseres for landspesifikk høy risiko ved å stille høyere avkastningskrav enn ved mer sikre plasseringer i det internasjonale markedet. Når private eller statlige aktører i et utviklingsland må betale høyere rente på lån enn internasjonale markedsrenter er det samme fenomen. Forskjellen i avkastningskrav kalles risikopremie. Bistand eller statlige subsidier vil øke faktisk avkastning og/eller redusere risikoen for tap ved å øke netto inntekter og vil dermed kunne føre til at flere prosjekter gjennomføres.

Bare hvis forskjellen i avkastningskravet og den faktiske avkastningen uten bistand er liten, for eksempel et prosentpoeng, vil det være billig å lukke gapet med bistand og dermed utløse privat finansiering på det mangedobbelte. Er forskjellen stor – la oss si 5-10 prosentpoeng - vil det være dyrt. Da må det mye bistand til for å få gjennomført prosjektet og bistanden vil gi liten effekt på privat finansiering.<sup>43</sup> Hvis en sammenlikner hvor «katalytiske» ulike virkemidler er for å fremme

<sup>40</sup> Se UNCTAD(2014). African Development Bank (2018) har tilsvarende anslag for Afrika.

<sup>41</sup> Se African Development Bank (2018). Finansieringskildene omfatter staten (40,1%), bi- og multilateral bistand(30,3%), Kina(15,3%) , Arabiske land(4,4%) og privat sektor(8,3 %). Tallene er gjennomsnitt for perioden 2012-2016.

<sup>42</sup> Lee(2017)

<sup>43</sup> Se Carter (2015) for enkle regneeksempler

private investeringer på tvers av land og sektorer er dette viktig å være klar over – forskjellen kan i første rekke skyldes ulike risiko- og avkastningsforhold og ikke den tekniske utformingen av virkemiddelet.<sup>44</sup>

Dette er ikke et argument mot å bruke bistand til risikoavlastning for å fremme enkeltinvesteringer i land med høy risikopremie.<sup>45</sup> Poenget er at en må ha nøkterne forventninger om i hvilken grad moderate beløp bistand via risikoavlastende mekanismer kan bidra til å fylle store, nasjonaløkonomiske finansieringsgap. En måte å illustrere dette på er at det ofte vil være slik at samme bistandsbeløp som brukes til å gi lån på subsidierte vilkår lån gjennom en utviklingsbank faktisk kan gi større samlet finansiering enn om det brukes til å risikoavlaste en privat investering. Grunnen er at private investorer kan ha høyere avkastningskrav (diskonteringsrente) enn det statlige aktører eller utviklingsbanker har.<sup>46</sup>

#### *Vanskeligere investeringsklima i verden*

Finansiering er blitt vanskeligere etter finanskrisen og omslaget i verdensøkonomien. Viljen til realinvesteringer har gått generelt ned og etterspørselen etter sikre finansplasseringer økt. Dette har presset kursene på finansobjekter opp og avkastningen på dem ned.<sup>47</sup> Selv om rentene i verden er rekordlave og det finnes store mengder likvid kapital, er kapitalkostnadene for mange fattige land høye som følge av høye risikopremier.<sup>48</sup> Mindre forskjeller i vekst og avkastning mellom rike land og utviklingsland har bidratt til at mer risikable investeringer i utviklingsland har blitt mindre attraktive.

En indikasjon på dette er nedgangen i direkteinvesteringene som andel av BNP. Fram til 2011 var det tilstrekkelig vekst i direkteinvesteringene i lavinntektslandene til at de økte som andel av BNP (figur 8). Økningen skjedde ut fra et lavt utgangspunkt. For lavinntektsland (og den bredere kategorien MUL-land) er bistand fortsatt en større finansieringskilde enn utenlandsinvesteringer. I mellominntektsland kom omslaget i direkteinvesteringene flere år tidligere enn i lavinntektslandene (figur 9).

---

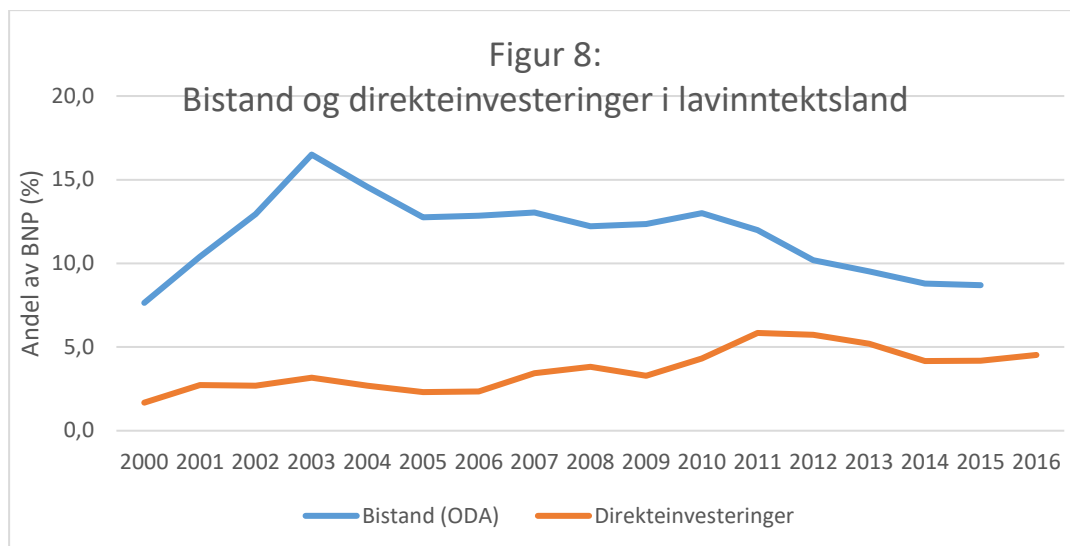
<sup>44</sup> Dette betyr likevel ikke at valg av virkemiddel er uvesentlig. I noen tilfeller kan garantier utløse mange store lån uten at det forventede omfang av tap oppstår. Dette indikerer at garantien fjerner subjektiv risiko når det ikke var objektiv risiko og dermed rettet på en type markedssvikt (såkalt asymmetrisk informasjon). Dette betyr med andre ord at investeringene ikke subsidieres.

<sup>45</sup> Et nøkkelspørsmål i diskusjonen om å støtte private investeringer er hvorvidt investeringer blir gjennomført som ellers ikke ville blitt det («addisjonalitet»), eller om bistanden først og fremst øker lønnsomheten i investeringer som uansett ville bli gjennomført. Dette er krevende å fastslå både før og etter investeringer. Et annet er bidrag til utviklingsdynamikk og ringvirkninger. Se Carter(2015) og Lee (2017) for en diskusjon.

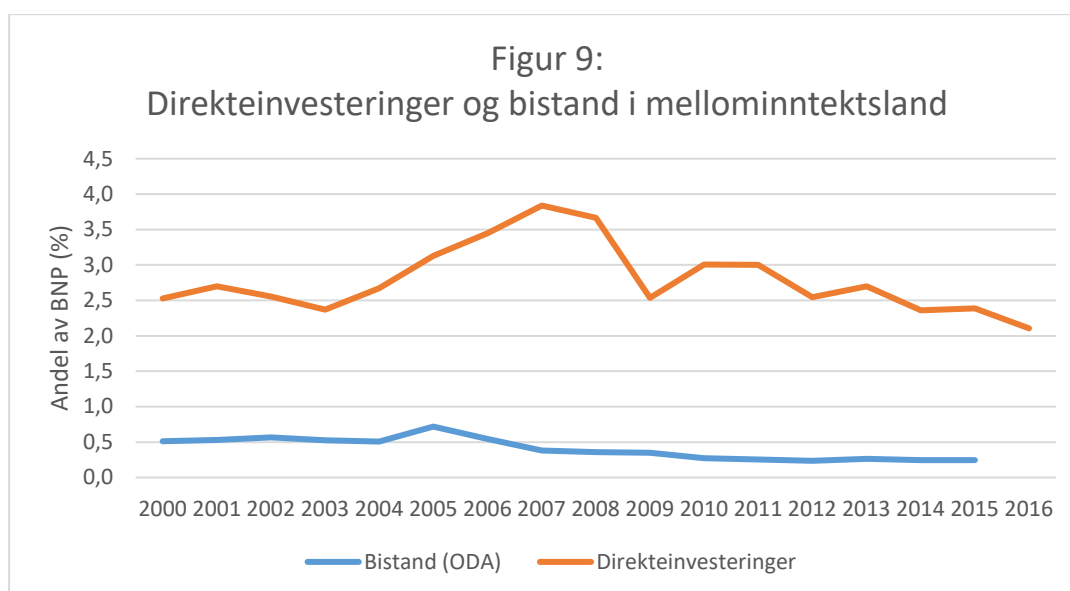
<sup>46</sup> Se Carter (2015) side 22.

<sup>47</sup> Når etterspørselen etter obligasjoner og andre finansobjekter øker, presses prisen på verdipapiret (kursen) opp og avkastningen (renta) ned.

<sup>48</sup> Se IMF World Economic Outlook April 2016 chapter 2



Kilde: World Development Indicators



Kilde: World Development Indicators

### Økt statsgjeld

Parallelt med dette øker statsgjelden i mange afrikanske land. Dette er i hovedsak drevet av mer generelle makroøkonomiske og finanspolitiske faktorer enn økte investeringer<sup>49</sup>. Om det blir nye gjeldskriser er for tidlig å si, men høy statsgjeld kan uansett svekke mulighetene for private investeringer ytterligere («crowding out»).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> IMF (2017a)

<sup>50</sup> Store statlige låneopptak kan indirekte redusere tilgangen på kreditt for private ved at prisen på kreditt (renten) presses opp, eller direkte dersom det er regulerte kredittmarkeder hvor kreditten er rasjonert.

## Større rolle for utviklingsbankene?

Med bakgrunn i de økonomiske trendene og mekanismene som er pekt på over, pågår det diskusjoner om en forutsetning for økt tilgang på kapital er en kraftig opprustning av den operative kapasiteten til å planlegge, utforme, samordne og gjennomføre infrastrukturinvesteringer, samt lage finansieringspakker for disse.<sup>51</sup> Slike pakker kan da bli mer attraktive for tilbydere av kapital, ikke minst institusjonelle investorer.<sup>52</sup>

Utviklingsbankene har spisskompetanse på dette området, men volumet av eksperter må opp i en slik grad at det vil være en betydelig strategisk omlegging. Skjer dette, kan det være et betydelig bidrag til at de fattigste landene kan tappe mer av de enorme internasjonale fondsreservene – og større skritt vil kunne tas mot å realisere bærekraftmålene.

En slik strategi kan ses på som en massiv overføring av kunnskapskapital og institusjonell kapital med sikte på å virke katalytisk. Den vil koste og være krevende – men likevel trolig både mer effektivt og mindre urealistisk enn å fylle hele finansieringsgapet gjennom å subsidiere investeringer med bistand.

---

<sup>51</sup> Se f.eks. Lee (2017)

<sup>52</sup> OECD(2015) anslår at samlet kapital hos institusjonelle investorer til om lag 92 600 milliarder USD. En prosent av dette er 926 milliarder – det vil si nær en engelsk «trillion» (norsk milliard).

## Oppsummering og konklusjoner

Forskjellen mellom de kravene som stilles til utviklingen ut fra fattigdomsmålet 2030 og trendene slik de peker nå, gir imperativer om at utviklingsinnsatsen og den økonomiske utviklingen må endres. Det trengs høyere og mer inkluderende vekst med modernisering av næringslivet, økt bruk av direkte omfordeling og bedring av forutsetningene for privat investeringsvilje:

- Det er store gap og lite som tyder på at **finansieringsutfordringene** er på vei til å løses i land hvor risikoen for private investorer er høy. Der investorene krever høy kompensasjon for risiko vil ikke små subsidiebeløp (gavebistand) kunne utløse store private investeringer gjennom finansielle mekanismer. Forutsetningene for risiko og lønnsomhet må angripes direkte og det beste forslaget er kanskje en massiv styrking av kapasiteten planlegging, samordning, gjennomføring og finansiering av større infrastrukturpakker- med utviklingsbankene i en hovedrolle. Dette kan fjerne flaskehals og gi positive synergier mellom investeringsprosjekter slik at risiko reduseres og forventet avkastning øker.
- **Det trengs økt og endret mønster i den økonomisk veksten slik at den blir varig og skaper flere produktive jobber.** Framgang i jordbruket betyr mest for fattigdom på kort sikt. Det haster også med å modernisere næringslivet utenfor landsbygda for å kunne snu trenden hvor store ungdomskull presses inn i enkel tjenesteyting der inntektsnivået kan presses ned framfor å stige. Forbedret innsats for å dyrke fram nisjer av eksportorientert industri som kan være motor er fortsatt trolig det beste alternativet til en mer næringsnøytral vekststrategi og den eneste utviklingsstrategien som kan gi høy nok vekst. Verdensøkonomien og særtrekk ved afrikanske land betyr at veien er krevende. Samtidig er kunnskapsgrunnlaget bedre og løsninger kan søkes i kombinasjoner av finjustert politikk for å prioritere bransjer, og innen disse sørge for infrastruktur og kompetanse, forbedre reguleringer og sikre markedsadgang.
- Utbyggingen av **overføringsordninger** bør trappes opp fordi erfaringene er gode, vekst ikke kan løse alt og tiden fram til 2030 er kort. I land med høy fattigdom og svake institusjoner kan mer universelle ordninger som sprer små beløp tynnere være bedre enn målretting – faren for lekkasjer til store grupper er mindre sannsynlig. Ordningene bør uansett primært være nasjonale statlige systemer og økt internasjonal bistand til finansiering kan skje gjennom budsjettstøtteliknende ordninger.

En global utviklingsinnsats kan ikke fullt ut baseres på at de enkelte utviklingsaktører tilpasser egen innsats ut fra sine fortrinn og nasjonale prioriteringer. Tilstrekkelig framgang mot fattigdomsmålet forutsetter felles retning. Bærekraftmålene har økt bredden i utviklingsagendaen og styrket oppmerksomheten om sammenhenger – men kan også føre til økt fragmentering. Håpet ligger i at engasjementet for målene blir til økt kraft i å bedre virkemidlene som skal til for å nå dem. Dette er en stor økonomisk, politisk og utviklingsfaglig utfordring.



## Referanser

African Development Bank (2017): *Industrialize Africa. Strategies, Policies, Institutions, and Financing*. African Development Bank Group

African Development Bank (2018): *African Economic Outlook 2018*. African Development Bank Group

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt, Luca Pellerano (2016): *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute.

Carter, Paddy (2015): *Why subsidize the private sector*. London: Overseas Development Institute.

Chen, Shaohua, Martin Ravallion and Youjuan Wang (2008). 'Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities?' in *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, edited by Jiwei Lou and Shuilin Wang, Washington DC: World Bank.

Diao, Xinshen, Margaret McMillan, and Dani Rodrik (2017). "The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural Change Perspective." Working Paper No. 23132, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, MA.

Edward, Peter and Sumner, Andy (2017): *Global inequality and global poverty since the cold war: How robust is the optimistic narrative?* I van Bergeijk, Peter and der Hoeven, Rolp (2017): *Sustainable Development Goals and Income Inequality*. Elgar, Cheltenham

Eggen, Øyvind og Hegertun, Nikaolai (2017): *Veier ut av fattigdom. Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?* Civita.

Fox, Louise, Thomas, Alun, and Haines, Cleary (2017). *Structural Transformation in Employment and Productivity: What Can Africa Hope For?* International Monetary Fund.

Gelb, Alan Christian Meyer, Vijaya Ramachandran & Divyanshi Wadhwa(2017): *Can Africa Be a Manufacturing Destination? Labor Costs in Comparative Perspective* - Working Paper 466, Center for Global Development

Gimpelson, Vladimir and Daniel Treisman (2017): *Misperceiving inequality*. *Economics and Policy*; 1-28

Grigoli, Francesco & Robles, Adrian(2017): *Inequality Overhang*. Imf Working Paper

Hirsch, Vegard Hole (2016): *Årsaker til Afrikas strømmangel -hva kan gjøres?* Norad

Hoy, Chris and Sumner, Andry (2016): *Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?* Centre for Global Development

International Monetary Fund (IMF). 2017a. *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington DC, April.

International Monetary Fund (IMF) 2017b: *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington DC, October

Kharas, H., and Rogerson, A. (2017): *Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited*. London: Overseas Development Institute.

- Lee, Nancy (2017): *Billions to Trillions? Issues in the role of Development Banks in Mobilizing Private Finance*. Centre for Global Development 2017
- Lin, Justin Yifu, and Monga, Cèlestin (2017): *Beating the Odds. Jump-Starting Developing Countries*. Princeton University Press
- López-Calva, Luis Felipe and Eduardo Ortiz-Juarez (2016): *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5902
- McMillan, Margaret S., and Kenneth Harttgen. 2014. "What Is Driving the 'African Growth Miracle'?" National Bureau of Economic Research Working Paper no. 20077, Boston.
- Milanovic, Branco (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press
- OECD (2015): *Risk and Return Characteristics of Infrastructure Investment in Low Income Countries*
- Ostry, Jonathan David; Andrew Berg ; Charalambos G Tsangarides (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF, Staff Discussion Note
- Piketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press
- Ravallion, Martin (2016a). *The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Ravallion, Martin (2016b). *Interventions against Poverty in Poor Places*.
- Rodrik, Dani, "The Past, Present, and Future of Economic Growth," in Franklin Allen and others, *Towards a Better Global Economy: Policy Implications for Citizens Worldwide in the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2014.
- Rodrik, Dani. 2016 c). "Premature Deindustrialization." *Journal of Economic Growth* 21 (1): 1–33.
- Strand, Marit og Thonstad, Knut (2016): *Befolkningsvekst, økonomisk vekst og fattigdom i Afrika*. Norad
- Unctad (2014): *World Investment Report. Investing in the SDGs. An Action Plan*.
- UNDP(2016): *Human Development Report*
- United Nations (2017): *World Economic Situation and Prospects 2017*. United Nations publication
- World Bank (2015). *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2016): *Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality*. Washington.
- World Bank (2017a): *Monitoring Global Poverty. Report of the Commission on Global Poverty*. Washington
- World Bank (2017b) : *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. Washington DC: World Bank

**Norad, Direktoratet for utviklingssamarbeid**

Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 OSLO, Besøksadresse: Bygdøy allé 2, Oslo, Norge  
Tel: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99, [www.norad.no](http://www.norad.no) / [postmottak@norad.no](mailto:postmottak@norad.no)

Forsidefoto: Ken Opprann  
ISBN: 978-827548-962-1  
ISSN:1502-2528