

Strategier for fattigdomsreduksjon.

Else Øyen

De fattige er i flertall i denne verden. Det er et ambisiøst prosjekt å tro at vi kan endre på denne situasjonen. Likevel er det dette vi skal gjøre, og må gjøre.

La meg starte med å legge ned et sett med grunnleggende fakta om fattigdomsreduksjon. Disse fakta danner samtidig premissene for en analyse av både hvordan fattigdom kan reduseres, og hvorfor fattigdomsreduksjon ikke kan bli så effektiv som vi gjerne vil. Jeg anser disse premissene som vel så interessante som konkrete forslag til fattigdomsreduksjon, for uten disse mangler den grunnleggende forståelse av hvordan vi skal forholde oss til fattigdommen.

Trass i konferansens ordlyd tar jeg ikke spesielt utgangspunkt i forholdet mellom fattigdom og miljø. Innen den diskusjonen er det i det vesentlige to hovedsynspunkter: om fattigdommen øker gjennom forverring av miljøet, og om fattigdommen bidrar til forverring av miljøet. Det første synspunkt er vel tatt vare på gjennom Regjeringens plan for bekjempelse av fattigdom i Sør. Her understrekes det at globale forverringer i miljøet vil ramme de fattige spesielt, bl.a gjennom forurening av vann. Det andre synspunktet behandles helst i utredninger hvor miljøet står sentralt. I motsetning til tidligere tillegges de fattige nå mindre ”skyld” for overforbruk av naturressurser og forurening. Største problem vil oppstå når store grupper av fattige trekkes ut av fattigdommen og endrer forbruksmønster og livsvaner i takt med de forbrukere som nå finnes blant ikke-fattige befolkningsgrupper.

Fattigdom er like så komplekst et sosialt fenomen som ikke-fattigdom

- La meg begynne med å understreke det innlysende: Fattigdom består ikke bare av manglende ressurser på et begrenset sett av variabler, som for eksempel økonomi og utdanning. Fattigdom er et uhyre komplekst fenomen hvor mange ulike variabler spiller inn og i samspill former prosesser som både hjelper folk ut av fattigdom og sender dem inn i fattigdom. Om disse prosesser mangler vi fortsatt mange kunnskaper.
- Fattigdom har mange ansikter. Selv om det er felles trekk ved fattigdommen, så er der også mange forskjeller. Om vi velger å betrakte fattige mennesker som mennesker, ikke bare fattige mennesker, så har de like mange individuelle og kulturelle særtrekk som ikke-fattige mennesker har.
- Disse to forhold til sammen gjør at det ikke uten videre kan utarbeides samme fattigdomsreducerende strategier for alle fattige mennesker. Denne forståelse gjør det vanskelig for byråkrater, politikere og andre som er ansvarlige for fattigdomsreduksjon å jobbe effektivt. Innen en effektiv organisasjon er det ikke mulig ta hensyn til altfor mange variabler. Det ligger i byråkratiets vesen. Samtidig skal byråkratiet forvalte en viss rettferdighet, og hensynet til mange variabler tillater ikke forventninger om en stor grad av likebehandling.

Fattige land er ikke det samme som fattige mennesker

- Store deler av den fattigdomsreducerende virksomhet rettes mot fattige land og det tas indirekte for gitt at hvis den økonomiske, politiske og juridiske virksomheten

forbedres, så vil denne virksomheten være gagnlig også for den fattige del av befolkningen. Vektleggingen av økonomisk vekst og modernisering av infrastruktur er vel de sterkeste eksempler. I den senere tid er også et godt styresett (good governance), demokrati, og oppbygging og forbedring av juridiske institusjoner, satt på dagsorden. Slike tiltak er viktige for å gi fattige land muligheten for videreutvikling.

- Men det er ikke uten videre gitt at disse tiltakene bidrar noe særlig til faktisk å redusere fattigdommen. I alle fall ikke innen denne generasjon av fattige, og kanskje heller ikke den neste generasjon.
- Tiltak rettet mot fattige land er basert på en overrislingseffekt (trickle down effect), dvs. at hvis man investerer i slike tiltak som nevnt ovenfor, så vil det over tid ha positive virkninger også for de fattige. Dokumentasjonen om virkningene av ulike typer økonomisk vekst er omfattende og motstridende. Mens det før ble hevdet at økonomisk vekst ville komme også de fattige til gode, sies det nå at økonomisk vekst er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for fattigdomsreduksjon. Det er også de som vil hevde at økonomisk vekst er blitt et mål i seg selv, og at en rettferdig fordeling (fair distribution) burde være den relevante målsetting om man ønsker å redusere fattigdommen. La det samtidig bli sagt at en del av diskusjonen peker på at økonomisk vekst faktisk også kan bidra til å øke fattigdommen.
- Det synes å være enighet om at det er nødvendig å skape institusjoner som bidrar til å kanalisere overskudd og ringvirkninger fra en økonomisk vekst direkte inn i aktiviteter som kommer de fattige til gode. Det nytter ikke lenger å sitte og vente på at dette skal skje av seg selv.

Fattigdomsreduksjon er først og fremst et spørsmål om en annen fordeling av godene

Argumentet består av 5 deler:

- Felles for alle fattigdomsreduserende tiltak er at godene innen et samfunn får en annen fordeling. Folk må ut av fattigdommen gjennom bedre utdanning, bedre helse, arbeid innen den formelle økonomi, adgang til politiske avgjørelser, adgang til offentlige institusjoner, etc.
- I realiteten betyr fattigdomsreduksjon en omfordeling av ressurser utover de rent materielle, fordi nye hierarkier skapes
- Omfordeling i den videre forstand innebærer at goder tas fra noen (også der hvor ressursene kommer fra eksterne kilder eller økonomisk vekst)
- Fattigdomsreduksjon har dermed et innebygd konfliktpotensiale som har betydning for hvilket omfang fattigdomsreduksjonen kan få
- Jo høyere listen for omfordeling av goder legges, og jo flere typer ressurser som inngår i fattigdomsreduksjonen, desto større blir konfliktpotensialet.

Denne diskusjonen føres helst innen omfordeling av konkrete ressurser som penger og jord. Men den har en generell karakter som har betydning for alle endringer i ressursfordelinger. Fattigdommen er del av et sosialt og symbolsk etablert hierarki. Jo lenger fattigdommen har vart, desto mer etablert er hierarkiet blitt. De fattige lever i symbiose med det øvrige samfunn, og blir ofte sett på som ”naturlig” og til og med ”naturgitt”. Innen visse deler av samfunnet er opprettholdelse av fattigdommen også funksjonell for vesentlige interesser. Alle overføringer av ressurser til fattige grupper bidrar til å utfordre det etablerte hierarkiet. Selv mindre overføringer kan ha tilstrekkelig symbolsk verdi til å forrykke en godtatt balanse mellom ulike grupper. Der hvor andre problemer, som etniske og politiske konflikter, press på arealbruken

mv., faller sammen med fattigdomsproblemene, øker overføringenes konfliktpotensiale. Og det er ikke bare de mest velstående som utfordres gjennom de ulike typer omfordeling. Alle andre innen hierarkiet utfordres. Empiriske undersøkelser viser for eksempel at de nesten-fattige, dvs. de som så vidt ligger over de fattige, også reagerer kraftig. De mister "sin" underklasse og får ikke selv del i de nye ressurstildelinger.

Regjeringens Handlingsplan

- Jeg støtter Regjeringens Handlingsplan på de fleste punkter. Og sammenlikner jeg den med mange andre nasjonale handlingsplaner for å bekjempe fattigdommen, kommer den ut på topp. Likevel er den ikke bra nok. Det skyldes først og fremst at den ikke er en handlingsplan, den er en visjon. Implementeringen skjer gjennom de mange prosjekter i Norad, Bistandsdepartementet, Utenriksdepartementet og de eksterne aktører innen utviklingsarbeid som finansieres gjennom Norad og departementene. Deler av denne aktiviteten er ikke tett knyttet til Handlingsplanen. På noen områder er det aktiviteter som går lenger enn Handlingsplanen, på noen områder går de kortere, og på andre områder går de sine egne veier.
- Hvordan ville Handlingsplanen se ut om den ble skrevet den motsatte veien? Om man tok utgangspunkt i hva de ulike instanser innen forvaltningen og de tilknyttete instanser faktisk gjør med hensyn til fattigdomsreducerende arbeid? Hva er det som faktisk gjøres ute og hjemme? Det ville bli en helt annen plan.
- Handlingsplanen er ambisiøs og til dels urealistisk. Det er så mye man gjerne vil gjøre. Man vil faktisk det hele. Og det er selvfølgelig ikke mulig. Norge er et lite land, og selv om det norske bidrag til fattigdomsreduksjon er relativt større enn bidragene fra nesten alle andre land, så har fattigdommen et omfang som gjør det umulig å få til mer enn en ubetydelig reduksjon. Alt etter hvordan man regner, så er det et par milliarder mennesker der ute som lever under elendige forhold. Det er umulig å gjøre noe for alle disse menneskene. Hvis man ønsker å se spor etter en effektiv og langvarig fattigdomsreduksjon, så er det nødvendig å prioritere. Det er ikke tilstrekkelig å prioritere et sett av utvalgte land. Det er nødvendig å prioritere et avgrenset sett med handlinger som yter et substansielt bidrag til å redusere fattigdommen (jf. også valget mellom å hjelpe fattige land vs. å hjelpe fattige mennesker). Å prioritere innebærer ikke bare en prioritering av ressurser, men også intern omorganisering for å få til en optimal gjennomføring, samt en fortløpende diskusjon av virkemidlene og konsekvensene.
- Nå kan en jo velge å se Handlingsplanen som et politisk og symbolsk dokument som sender signaler til omgivelsene om det norske standpunktet. Slike symbolske signaler bør ikke undervurderes og de vil være viktige i utviklingen av normative oppfatninger av hvilke verdier som skal rå grunnen i befolkningens oppfatning av hvordan og hvorfor fattigdomsreduksjon i Sør bør være del av vårt ansvar. Under den noe tvilsomme forutsetning om at norske handlingsplaner også har innflytelse innen andre nasjonale utviklingsmiljøer, kan Handlingsplanen også sies å ha en funksjon.

Det politisk mulige

- Handlingsplanen stopper for tidlig. Den tar ikke konsekvensene av sine egne gode intensjoner. Det kan den heller ikke. Om det er mye man gjerne vil gjøre, så er det mye man ikke kan gjøre.
- Handlingsplanen er skrevet innenfor en harmonimodell. Det tas for gitt at alle gode krefter arbeider sammen for å få til fattigdomsreduksjon. Dette er selvfølgelig ikke

tilfelle. Det er sterke aktører som ikke har interesse av effektiv fattigdomsreduksjon og som vil sette i gang meget sterke motkrefter for å unngå å dele goder med de fattige. Denne problematikk sniker Handlingsplanen seg utenom. Dette bidrar til urealistiske forestillinger om hvor mye som kan oppnås gjennom Handlingsplanen.

- Utenrikspolitisk er det grenser for hvor langt et land kan gå i å intervensere i et annet land. Effektiv fattigdomsreduksjon i land med massefattigdom og en liten elite som kontrollerer politiske, økonomiske og sosiale ressurser er avhengig av sterke krefter utenfra for å få til omfordeling. Det hjelper lite med vennlige henstillinger om å dele på ressursene og nye forslag om institusjoner som skal sikre bedre rettigheter for den fattigste del av befolkningen.
- Grensene for det mulige kommer ikke direkte frem i Handlingsplanen, selv om de indirekte påvirker den daglige gjennomføring av ulike fremstøt for fattigdomsreduksjon. I stedet flyttes fokus til landnivå. De land som har allerede har vist visse tendenser til bedre styresett (good governance) skal gis preferanse. Økonomisk vekst, demokratisk utvikling og menneskerettigheter vektlegges, selv om det er klart at det er langt frem før virkningen av disse faktorene kan omsettes i fattigdomsreduksjon. For å understreke at donorhjelp ikke er å betrakte som intervensjon understrekes det at mottakerlandet selvfølgelig skal "sitte i førersetet".
- Det ligger konflikter innebygd i effektiv fattigdomsreduksjon. Store konflikter, slik vi blant annet har sett dem i kamper mellom jordeiere og fattige bønder i uminnelige tider. Eiendomsretten og det etablerte juridiske regelverk omkring eiendom utfordres. Retten til vann for både produksjon og reproduksjon vil komme stadig sterkere i fokus innen fattigdomsreduksjon, fordi fattigdommen både på bygdene og i slumkvarterene er tett knyttet opp til tilgang på vann. Hvem skal takle disse konfliktene så de kommer ut til fordel for de fattige og bidrar til effektiv fattigdomsreduksjon?
- Det er flere veier ut av disse dilemmaer. Man kan usynliggjøre dem ved å ikke gjøre dem eksplisitte. Man kan ta et langtidsperspektiv og si at det legges et grunnlag for en fremtidig fattigdomsreduksjon ved å sørge for at de ulike fattige landene på ulike måter presses til å innføre forandringer som vil være til fordel for fremtidige generasjoner av fattige. Man kan nøye seg med den typen prosjekter som bare reduserer fattigdommen såpass at det ikke virker altfor utfordrende. Man kan bruke institusjoner innen det internasjonale samfunn til intervensjoner som det enkelte donorland ikke kan tillate seg. Og man kan overlate prosjekter til frivillige organisasjoner (NGO'er) som gjennom sin struktur har mye større frihet til å gjøre det som donorlandene ikke selv kan gjøre.
- Alle disse mellomveiene benyttes. Spørsmålet som gjenstår er om de fører til den optimale fattigdomsreduksjon, og innen hvilket tidsperspektiv de skal vurderes.

Den norske velferdstatmodellen

- Når man leser den norske Handlingsplanen og andre tilknyttede dokumenter, gir de inntrykk av stort slektskap til andre fattigdomsplaner fra blant annet Verdensbanken, OECD's DAC Guidelines, Millenniummålene og UNDP's Human Development Reports. Ordbruk, forslag til tiltak, analyser og argumentasjon går igjen.
- Det som er overraskende er at det ikke er gjort bruk av de erfaringer som Norge har gjort gjennom oppbyggingen av velferdsstaten. Velferdsstaten er tross alt den eneste konstruksjon som har utryddet fattigdommen (og la meg her ikke gå inn i den pågående diskusjon om "fattigdom" i Norge). Når jeg har brakt dette spørsmålet opp, har jeg som regel fått som svar at forholdene i fattige land i Sør er så forskjellige fra

Norge og at de i alle fall ikke ville ha råd til de velferdsordninger vi utviklet. Det er bare delvis sant.

- Norge var et av Europas fattigste land i den perioden det ble utviklet en visjon om hva man skulle gjøre med fattigdommen. Ressursene var ikke tilstede for å følge opp visjonene og det tok lang tid før de mange tiltak som til sammen dannet velferdsstaten var på plass. Sentralt sto ideen om de universelle ytelser og samme rettigheter for alle, og det er sannsynligvis denne ideologien som i dag er det sterkeste lim i velferdsstaten. Det er også denne ideologien som ligger til grunn for store deler av menneskerettighetstenkningen som jo står sentralt i Handlingsplanen.
- Diskusjonen rører ved et vesentlig punkt i en annen diskurs som dominerer tankemåten om hvordan man reduserer fattigdom. Hvordan skal man fordele det overskuddet som kan oppstå gjennom økonomisk vekst? Hittil har det vært hevdet at overskuddet skal fordeles post festum, fordi man først må vite overskuddets størrelse og natur og de behov som skal dekkes. Som kjent er det reist spørsmål ved hvor mye fattigdomsreduksjon som har blitt oppnådd gjennom denne modellen. Med utgangspunkt i den norske velferdstatmodellen vil prinsippene om omfordeling og de nødvendige institusjoner til å ivareta omfordelingen være på plass før et eventuelt overskudd oppstår.
- Et annet element som mangler i Handlingsplanen er fagforeningenes rolle i fattigdomsreduksjon. Som kjent har de spilt en viktig rolle i utviklingen av den norske velferdsstat og i mange Latin Amerikanske land hvor de har stått på for fattige arbeideres rett til minstelønn og sosiale rettigheter. Handlingsplanen fokuserer på partnerskap med mange slags aktører men viser ikke spesielt til fagforeninger.
- Her er det mange flere eksempler som kan trekkes frem. En utdyping av hvilken lærdom som kan trekkes fra den norske velferdsstats tidlige år kan dels bidra til nytenkning innen fattigdomsreduksjon i Sør. Dels kan den bidra til å gi norske donorer større legitimitet i den vanskelige balansen mellom innblanding og ikke-innblanding i andre land. De kan fremme sin egen modell med den begrunnelse at den virker og at de har tro på den. Det lyder selvfølgelig ganske sjåvinistisk. Men etter å ha jobbet i mange fattige land i Sør kan jeg bare si, at jeg aldri har vært noe steds uten at jeg er blitt bedt om å fortelle om den norske velferdstatmodell og hvordan vi fikk det til. De som har spurt har vært forskere, politikere, byråkrater, mediefolk og andre jeg har møtt.

Oppsummering

Det finnes mange nasjonale, regionale og internasjonale planer for hvordan fattigdomsproblemer i Sør skal og bør reduseres. Felles for dem alle er at de er et uttrykk for visjoner om hva man bør oppnå på lengre sikt, politiske signaler om hva de som står bak planene har av etiske verdier, og en mer eller mindre uttalt bevissthet om hva storsamfunnet skylder fattige mennesker. Slike dokumenter er viktige, blant annet fordi de kan bidra til nye dialoger om fattigdom. Men de kan også virke tilslørende fordi de ikke er realistiske.

For å komme videre er det nødvendig å beskrive de konkrete strategier og de redskaper (tools) som kan føre til oppfyllelse av målene. Det betyr blant annet å definere de konkrete målgrupper for en fattigdomsreducerende strategi, beskrive de behov som forventes dekket over et visst tidsrom, vise til hvem som har ansvar for organiseringen av strategien og måloppfyllelsen, ha innsikt i hvilke motkrefter som må overvinnes for å få til en effektiv reduksjon av fattigdommen i målgruppen, samt gjøre det eksplisitt hvordan strategiene skal finansieres, evalueres og eventuelt korrigeres slik at målgruppen faktisk får bedre levekår.

Her skorter det som regel, også i den norske Handlingsplanen og i de såkalte Millenniumsmålene, som trass i sine xx ”operasjonaliseringer” viker tilbake for en reell beskrivelse av hvordan man skal gå frem for å nå de oppsatte målsettinger før 2015.

Utviklingen av redskaper for å få til effektiv fattigdomsreduksjon bør stå høyt på listen over fremtidige oppgaver innenfor fattigdomsforskningen. Som tidligere nevnt er det helt nødvendig å skille mellom fattigdomsreduserende løsninger for fattige nasjoner/regioner og for fattige mennesker. Det er likedan nødvendig å motstå fristelsen til å ty til løsninger som er rettet mot alle verdens fattige på en gang. Fattigdom er et uhyre komplekst fenomen, og de mange variabler og deres ulike samspill innen ulike kulturer tilsier både uavhengig observasjon og samarbeid med fattige målgrupper før ny intervensjon implanteres. Det finnes et vell av strategier som er ment å være fattigdomsreduserende. Mange av disse har feilet underveis. Enda en utfordring for fattigdomsforskningen er å bidra til metoder som kan skille mellom effektive fattigdomsreduserende strategier og strategier som ikke virker – eller ikke er ment å virke noe særlig.

Fattigdomsreduksjon er ikke nøytral. Den foregår innenfor et politisk og emosjonelt minefelt som administratorer, politikere, NGO’er og andre hjelpere må bevege seg innenfor. For donorene er det spesielt vanskelig fordi de er bundet av atferdsregler som ikke tillater noen særlig omfangsrik intervensjon i fattige land. Om deres fattigdomsreduserende planer skal bli realistiske er det derfor nødvendig skille mellom hva som er gode og effektive fattigdomsreduserende strategier – og hva som politisk kan gjennomføres. Å synliggjøre slike skiller er faktisk også et etisk spørsmål: at man ikke forespeiler fattige mennesker bedre levekår enn det som i realiteten kan gjennomføres.

Som antydnet ovenfor er det sterke motkrefter innen alle samfunn som ikke har interesse i å se fattigdommen redusert. Noen av disse motkrefter bidrar direkte til det jeg annetsteds har kalt fattigdomsproduksjon. Mye av fattigdomsreduksjonen hittil har gått galt fordi disse kreftene har fritt spillerom. Om vi skal komme videre i vår forståelse av fattigdom trenger vi nye analysemodeller som inkorporerer disse motkreftene. Det betyr blant annet at forskningen også må rettes mot fattigdomsproduksjon, at motkrefter må identifiseres, at deres interesser i slik virksomhet må kartlegges og settes inn i nye sammenhenger, og at slike nye kunnskaper må inkorporeres i fremtidige tiltak for fattigdomsreduksjon.

La meg til sist bare slutte med å si at både forskningsmessige og etiske hensyn tilsier at alle gode krefter innen administrasjon, politikk, forskning og det sivile samfunn går sammen om å få gjennomslag for en grunnleggende diskusjon av disse problemstillinger.