

HVA ER FATTIGDOM?

Artikkel 11 i FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår "retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til fortløpende å få sin levemåte forbedret".¹ Det er bred enighet over hele det politiske spektrum om at fattigdomsbekjempelse bør tillegges stor betydning. Derimot er uenigheten stor om hvordan dette best bør skje, enten det handler om den nasjonale eller den globale fattigdommen. Formålet med dette notatet er ikke å vurdere virkningen av ulike tiltak mot fattigdom, men bare å diskutere hva som vanligvis menes med begrepet "fattigdom". Jeg konkluderer med at de mest brukte fattigdomsdefinisjonene er lite hensiktsmessige, og at det er grunn til å tro at det globale fattigdomsproblemet er større og at det norske fattigdomsproblemet er mindre enn hva som vanligvis hevdes.

Fattigdom som politisk problem

I 1979 uttalte Odvar Nordli at man for første gang i Norges historie kunne si at fattigdom og sosial nød var utryddet i Norge. I 2000 rettet han derimot oppmerksomheten mot situasjonen for fattige barn i Norge, og i 2007 uttalte han i en fjernsynsdokumentar at det var en skam at regjeringen Stoltenberg II gjorde så lite for å bekjempe fattigdomsproblemet. Nordlis uttalelser er antagelig ganske representative for både politikere og befolkningen for øvrig: På slutten av 1970-tallet trodde de fleste at det i det store og hele ikke fantes noe vesentlig fattigdomsproblem i Norge, mens oppfatningen tre tiår senere er den stikk motsatte. Hva har skjedd på disse tre tiårene? Man kan neppe hevde at det har funnet sted en dramatisk forverring av situasjonen for de dårligst stilte i det norske samfunnet. Tvert imot tilsier de omfattende norske levekårsundersøkelsene i disse årene at praktisk talt alle – også de dårligst stilte – har fått en betydelig bedre materiell levestandard i perioden. Hvis vi ser på inntekt isolert, er det heller ingen grunn til å tro at fattigdomsproblemet har forverret seg de siste tiårene.²

Det som har endret seg, er snarere forståelsen av hva fattigdom innebærer. Levekår som få år tidligere ikke ville blitt betraktet som "fattigslige", blir nå betraktet nettopp som det. Det har ført til en markant opptrapping av den politiske diskursen, hvor ulike regjeringer synes å konkurrere med hverandre i å vise hvem som tar problematikken mest alvorlig. Tiltredelseserklæringene til de fire siste regjeringene er eksempler på en slik opptrapping. I tiltredelseserklæringen til regjeringen Bondevik I, var ikke problematikken nevnt med annet enn at man skulle arbeide for "en mer rettferdig fordeling mellom fattig og rik i verdenssamfunnet". I tiltredelseserklæringen til regjeringen Stoltenberg I var fattigdom bare trukket frem i forbindelse med bistand, og ikke som et problem i Norge. (Dette var en smule overraskende siden Jens Stoltenberg på Arbeiderpartiets landsmøte i 2000 hadde uttalt – i forlengelsen av Nordlis utspill om de fattige barna – at arbeiderbevegelsen hadde brukt det 20. århundre "til å avskaffe den åpne fattigdommen", og at man nå måtte "gå sammen om å avskaffe den skjulte".) Regjeringen Bondevik II sa at den skulle "bekjempe fattigdomsproblemene i Norge", mens regjeringen Stoltenberg II gikk lenger i sin tiltredelseserklæring: "Det skal ikke være fattigdom i verdens rikeste land. Regjeringen vil legge fram en helhetlig plan for å avskaffe fattigdom i Norge." Spørsmålet er akkurat hva det er Regjeringen har lovet å avskaffe. Kort sagt: Hva er fattigdom?

Å definere "fattigdom"

Svaret på spørsmålet om hvor mange fattige som finnes, avhenger helt og fullt av hvordan du definerer "fattig". Du kan få antall fattige ned mot null eller opp mot 100 prosent hvis du bare definerer fattigdom tilstrekkelig snevert eller vidt. Ingen vil ta til orde for noen av disse

ytterpunktene, fordi de etter en rimelig vurdering ikke kan sies å fange inn antall fattige. Formålet med å gi en definisjon av et begrep som "fattigdom", er nettopp å kunne foreta en hensiktsmessig avgrensning av fenomenet som diskuteres.

En *common sense*-definisjon av fattigdom er: En fattig person er en som ikke har det vedkommende *behøver*. Dette svaret er ikke nødvendigvis så oppklarende, da menneskelige behov er en foranderlig størrelse. På dette punktet er teoretikere som Adam Smith og Karl Marx enige. Smith skriver for eksempel: "By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but whatever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even of the lowest order, to be without."³ Hva en person behøver, kan ikke angis én gang for alle ut fra for eksempel biologiske forutsetninger. Menneskelivet har alltid krevd mer enn tilfredsstillende av rent biologiske behov fordi mennesket også er et samfunnsvesen, og ved å være et samfunnsvesen blir behovene justert i tråd med sosiale standarder som overskrider de biologiske. Nå er skillet mellom "naturlige" og "kunstige" behov alt annet enn enkelt å trekke. Snarere kan man argumentere for at et skille mellom de menneskelige behovene som er konstante og "naturlige" og de behovene som er historisk foranderlige, nødvendigvis vil måtte forbli en abstraksjon som aldri lar seg gjennomføre konkret. Som Theodor W. Adorno skriver: "Hva et menneske trenger for å leve og hva det ikke trenger, avhenger på ingen måte av naturen, men retter seg etter 'det kulturelle eksistensminimum'. Ethvert forsøk på å skille ut en ren natur leder en på villstrå."⁴ La oss derfor ha *in mente* at når vi hevder at en person har eller mangler noe vedkommende "behøver", så er det underforstått at behovene til dels vil være bestemt av sosial kontekst. Det er denne innsikten som ligger til grunn for Peter Townsends innflytelsesrike studie av fattigdom i Storbritannia, hvor han definerer fattigdom som mangel på "resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least encouraged or approved, in the societies to which they belong."⁵

Vi bør likevel fastholde den intuitive definisjonen av en fattig som en person som ikke har det vedkommende *behøver*, da det må sies å være denne forståelsen vi forsøker å fange inn med mer spesifikke kriterier. Det vil også si at kriteriene ikke er hensiktsmessige hvis de avviker for sterkt fra hva som ut fra en rimelig vurdering kan sies å være en persons behov, der også en persons sosiale omgivelser et tatt i betraktning. Kort sagt: Hvis et fattigdomskriterium fanger inn altfor mange eller altfor få mennesker som ut fra en rimelig vurdering kan sies å være fattige, er det ikke hensiktsmessig avgrenset.

Det er to hovedinnfallsvinkler til måling av fattigdom, der den ene tar utgangspunkt i et absolutt fattigdomsbegrep og den andre i et relativt.⁶ Man kan tilfredsstillende det ene fattigdomsbegrepet uten å tilfredsstillende det andre. Det er vanlig å bruke et absolutt fattigdomsbegrep når man diskuterer den globale fattigdommen, mens man legger til grunn et relativt fattigdomsbegrep når man diskuterer den nasjonale.

Det absolutte fattigdomsbegrepet

Man vil her sette et absolutt mål for fattigdom. Den gjeldende globale standarden for fattigdom er antall mennesker som lever i husholdninger der gjennomsnittlig daglig forbruk er under ekvivalenten til 1 amerikansk dollar (USD) anno 1985.⁷ Denne grensen ble senere justert til 1,08 USD anno 1993. Summen er senere justert for inflasjon, samt at den konverteres til lokal valuta og kjøpekraft.⁸ Verdensbanken offentliggjør jevnlig tall om antall fattige på kloden. Disse tallene bør ikke uten videre tas for god fisk – til det er usikkerheten ved dem for stor – men de er antagelig de mest pålitelige tallene vi har. Verdensbankens tall stammer fra undersøkelser av husholdningene, og de siste tiårenes systematiseringer av disse tallene har gitt større oversikt enn tidligere over den globale fattigdommen. Regnestykkene har en rekke feilkilder, og Verdensbanken har måttet foreta kraftige justeringer av sine tall, da de har vist seg å være basert på sviktende forutsetninger.⁹

I mange tilfeller er det også svært store avvik mellom Verdensbankens tall og nasjonale undersøkelser. Jeg vil likevel legge Verdensbankens tall til grunn i det følgende.¹⁰

Det er bred enighet om at enhver som ligger under fattigdomskriteriet på 1 USD er fattig. Det er ikke så rart, i og med at dette kriteriet er basert på de aller fattigste landene. Imidlertid er det ikke innlysende at dette kriteriet er tilfredsstillende, da det synes å implisere at enhver som ligger over 1 USD ikke er å betrakte som fattig. Hva med dem som kan forbruke 2 USD om dagen? Hører de ikke hjemme i kategorien "fattige"? 2 USD om dagen er den høyeste grensen som offisielt er lagt til grunn for fattigdomsestimater.

Ved grensen på 1 USD om dagen fantes det i 2001 1.1 milliarder fattige mennesker på kloden. Hvis grensen settes til 2 USD, øker dette tallet til 2.7 milliarder fattige. Øker man grensen med 0.5 USD utover det, vil ytterligere godt over 500 millioner mennesker falle inn under fattigdomsdefinisjonen. Grensene fremstår som ganske vilkårlige. Valget av grensen på 1 USD var blant annet motivert i at Verdensbanken fryktet at den ville bli beskyldt for å overdrive fattigdommen for å fremme sin egen sak. Derfor satte man grensen så lavt at knapt noen ville hevde at mennesker under grensen ikke var fattige. Grensen ligger godt under nesten alle nasjonale fattigdomsgrenser.¹¹

Riktignok finnes det neppe noen som vil betvile at mennesker som bare kan forbruke under 1 USD dagen er fattige, og de fleste vil antagelig også medgi at mennesker som faller under grensen på 2 USD er fattige, men betyr det at alle som ligger over 2 USD *ikke* er fattige? Formulert på en annen måte: Er det mulig å formulere en øvre grense for fattigdom, der mennesker som lever over denne grensen definitivt ikke er fattige? Det høyeste tallet jeg har sett foreslått for en slik grense er 10 USD.¹² Hvis en slik grense legges til grunn, vil fattigdomstallene bli svært høye, og godt over 80 prosent – ifølge enkelte estimater nærmere 90 prosent – av klodens befolkning vil betraktes som fattige. Et kontraintuitivt trekk ved en slik grense er at selv de rikeste 10 prosentene i de fattige landene vil defineres som fattige, da disse i gjennomsnitt vil ligge på rundt 7 USD om dagen.¹³ Samtidig vil de fattigste i de rike landene, som i gjennomsnitt ligger på 23 USD dagen, ikke tilfredsstillende fattigdomsdefinisjonen. Man vil med andre ord få en global standard som tilsier at det knapt finnes ett fattig menneske i den vestlige verden, hvilket er lite rimelig.

Etter alt å dømme kan det ikke fastsettes noe absolutt, globalt fattigdomsmål som ikke gir svært kontraintuitive resultater. Derimot synes det klart at dagens grenser på 1 eller 2 USD er for lave, i den forstand at det finnes et svært stort antall mennesker som ikke har det de behøver, men som har en inntekt som overskrider disse grensene.

Det relative fattigdomsbegrepet

Der det absolutte fattigdomsbegrepet setter en gitt sum eller noe tilsvarende som standard, setter det relative fattigdomsbegrepet vanligvis grensen for fattigdom ved at et individ har en inntekt som ligger under en gitt prosentandel av landets medianinntekt.¹⁴ Medianinntekten er det beløpet som deler en gruppe i to like store deler når inntekten sorteres økende eller fallende, dvs. at det vil være like mange over som under grensen. Medianinntekten kan avvike relativt sterkt fra gjennomsnittsinntekten, da gjennomsnittet kan trekkes kraftig opp eller ned hvis det finnes grupper med svært høy inntekt eller svært lav inntekt. Slik sett vil alt i alt medianinntekten gi et mer korrekt bilde av "gjennomsnittsborgeren".

De mest vanlige kriteriene på fattigdom er henholdsvis 50 prosent (OECD-skala) og 60 prosent (EU-skala) av medianinntekten. Disse prosentene er temmelig vilkårlige. Hvorfor 50 eller 60 prosent? Hvorfor ikke 40 eller 70 prosent? Eller 30 prosent? Eller 80 prosent? Det faktum at en person har en så-og-så stor del av medianinntekten til sin disposisjon sier oss i grunnen relativt lite om personens livssituasjon.

Et problem med et relativt fattigdomsbegrep er at du vil kunne redusere fattigdommen ved å redusere velstanden til de bedre stilte, men uten at de dårligst stilte får noen som helst bedring av sine levekår. Du kan i prinsippet gi de dårligst stilte dårligere kår enn tidligere, og likevel redusere den relative mengden fattige. Hvis alle i en nasjon får en reduksjon i sin inntekt, men reduksjonen øker prosentvis med inntektsnivået, vil de dårligst stilte få prosentvis mindre reduksjon enn de øvrige, og følgelig vil antall fattige kunne reduseres. Det er mer enn en smule kontraintuitivt at en velferdsreduksjon for de dårligst stilte skulle kunne være sammenfallende med en reduksjon i fattigdom.

Fattigdom i Norge

Norge har ingen offisiell fattigdomsgrense, men i Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom* ble grensen for lavinntekt satt til 50 prosent av medianinntekten, altså OECD-skalaen. Det innebærer at enhver som har en inntekt etter skatt lavere enn 50 prosent av medianinntekten, tilhører lavinntektsgruppen.¹⁵

Hvis vi bruker denne OECD-skalaen var 6 prosent av Norges befolkning fattige i 2005. EU-skalaen på 60 prosent av medianinntekten ville derimot gi 11 prosent fattige. Hvis vi i stedet hadde brukt en skala på 40 prosent av medianinntekten, ville bare 3 prosent vært fattige, mens en skala på 70 prosent ville gitt hele 19 prosent fattige. De gruppene som er sterkest representert, er minstepensjonister, sosialhjelpsmottakere, ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og unge enslige. Det er stor variasjon mellom ulike deler av landet, og storbyene er sterkt overrepresentert. Norge er blant landene med minst fattigdom i Europa.¹⁶ Hvis vi legger til grunn EU-skalaen var det 11 prosent fattige i Norge i 2005, mens EU-gjennomsnittet var 16 prosent. De eneste landene med en lavere andel fattige er i henhold til *European Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC)* Sverige (9 prosent), Bulgaria (10 prosent), Island (10 prosent) og Tsjekkia (10 prosent). Dette viser også at slike sammenligninger på tvers av landegrenser med utgangspunkt i medianinntekten i det enkelte land er problematiske, da det neppe er så mange som i fullt alvor vil hevde at Norge har et større fattigdomsproblem enn Tsjekkia og Bulgaria.

Hvordan har de fattige i Norge det? I henhold til *EU-SILCs* tall for 2004, hvor EU-skalaen er lagt til grunn, disponerer 52 prosent av de fattige en PC, mens 76 prosent av befolkningen gjør det. 42 prosent av de fattige disponerer en privatbil, mens 85 prosent av befolkningen gjør det. 19 prosent av de fattige bor på ett rom eller i en leilighet med mer enn én person per rom, mens dette gjelder 7 prosent av befolkningen. 21 prosent av de fattige har ikke råd til en ukes ferie utenfor hjemmet, mens 8 prosent av befolkningen ikke har det. 10 prosent har ikke råd til å spise fisk eller kjøtt annenhver dag, mens 3 prosent av befolkningen ikke kan det. 5 prosent av de fattige har ikke råd til å holde boligen varm, mens det samme gjelder 2 prosent av befolkningen. 12 prosent av de fattige oppfatter bostyngene som tyngende, mens 11 prosent av befolkningen gjør det samme. En konklusjon vi kan trekke av dette, er at det store flertallet av dem som i Norge tilfredsstiller EU-kriteriet for fattigdom, har en relativt normal levestandard i den forstand at de i liten utstrekning avviker fra en "gjennomsnittsnordmann" når man ser på indikatorene for den materielle situasjonen i husholdningene. Det finnes imidlertid et mindretall blant de "EU-fattige" som har vesentlig færre materielle goder enn "gjennomsnittsnordmannen". Det kan tilsi at EU-kriteriet fungerer dårlig for å avgrense hvem som er fattige i Norge, gitt at vi fastholder den intuitive forståelsen av "fattig" som en person som ikke har det vedkommende *behøver*. Det store flertallet av de "EU-fattige" i Norge synes å ha det de "behøver". Kriteriet klarer ikke å skille mellom disse og de som ikke har det de "behøver".

Hva om vi legger det strengere OECD-kriteriet til grunn? Det vil neppe overraske noen at de som tilfredsstiller fattigdomsdefinisjonen i Norge i snitt har dårligere bostandard, færre forbruksartikler og større økonomiske problemer enn den øvrige befolkningen. Det mest overraskende er heller hvor liten del av gruppen som har disse problemene. To tredjedeler av gruppen oppgir at de

ikke opplever sin økonomi som problematisk og bare to prosent har det som defineres som "dårlig bostandard".¹⁷ I henhold til det intuitive kriteriet om ikke å ha det man "behøver", er det nærliggende å hevde at en person som ikke opplever sin økonomi som problematisk, ikke er fattig.¹⁸ Til og med det strengere OECD-kriteriet synes altså å fange inn en for stor gruppe.

Er fattigdomsbegrepene hensiktsmessige?

Et av de viktigste formålene med å gi en definisjon av et begrep som "fattigdom", er i å kunne foreta en hensiktsmessig avgrensning av fenomenet som diskuteres – ikke minst for på et slikt grunnlag å kunne føre en målrettet politikk. I lys av dette gir det god mening å operere med et relativt fattigdomsbegrep i rike land og et absolutt fattigdomsbegrep i fattige land. Det er ganske innlysende at det relative fattigdomsbegrepet er lite anvendelig i fattige land, da det faller på sin egen urimelighet at mennesker som har en inntekt på 51 eller 61 prosent av medianinntekten i de fattigste landene på kloden, ikke skulle være fattige. Mennesker som opplagt er fattige vil havne over en gitt prosent av medianinntekten, og følgelig ikke tilfredsstillende fattigdomskriteriet. Det er også klart at det absolutte fattigdomsbegrepet ikke kan anvendes i de rike landene, fordi det gir som resultat at "de fattige" er en praktisk talt tom mengde, noe som er lite plausibelt. Utover den helt generelle bestemmelsen av fattige som personer som ikke har det de "behøver", synes det klart at det ikke kan utformes én fattigdomsdefinisjon som kan anvendes både på fattige og rike land. Det skyldes selvfølgelig at fattigdom i fattige og rike land er svært ulike fenomener. Neste spørsmål er om det absolutte fattigdomsbegrepet er hensiktsmessig for vurdering av fattigdom i fattige land og det relative for de rike. I grunnen har vi besvart disse spørsmålene allerede. De absolutte kriteriene som brukes, på 1 og 2 USD om dagen, er for lave, i den forstand at milliarder av mennesker ikke oppfyller kriteriene – og derfor ikke skulle være å betrakte som fattige – samtidig som de åpenbart ikke har det de ut fra en rimelig vurdering behøver. Disse absolutte kriteriene fanger altså inn altfor få mennesker. De vil derfor også kunne skape et inntrykk av det globale fattigdomsbildet som mindre alvorlig enn det i realiteten er.

De relative kriteriene fungerer muligens godt for enkelte mellominntektsland, men ingen av de to kriteriene som er mest utbredt, henholdsvis 50 og 60 prosent av landets medianinntekt, ser ut til å avgrense fattigdom på en måte som er hensiktsmessig for et rikt land som Norge, da det store flertallet av dem som oppfyller kriteriet, faktisk har det de ut fra en rimelig vurdering behøver. Det er derfor grunn til å tro at de relative kriteriene fanger inn altfor mange individer, og skaper et inntrykk av at det nasjonale fattigdomsbildet er mer alvorlig enn det i realiteten er.

Det relative fattigdomsbegrepet er i større grad et mål på ulikhet generelt enn på fattigdom spesielt. Slik sett kan man si at en ambisjon om å avskaffe fattigdom – definert relativt – i realiteten er en ambisjon om å avskaffe økonomisk ulikhet. En bred ambisjon om å avskaffe fattigdom i henhold til OECD- eller EU-skalen i Norge vil være mer av en relativt bred innsats for å utjevne forskjeller i den nederste delen av inntektsskalaen enn et målrettet tiltak for å hjelpe dem som ikke har det de behøver, dvs. de reelt fattige. En slik omfattende inntektsutjevning kan man selvfølgelig diskutere, men det er urimelig å omtale et slikt tiltak primært som "fattigdomsbekjempelse", da et stort flertall av de som omfattes av tiltaket ikke med rette kan sies å være fattige.

Konklusjonen er at verken det absolutte eller det relative fattigdomskriteriet er tilfredsstillende.

To andre innfallsvinkler: Kapabiliteter og en "minstepakke"

Et alternativ til de nevnte fattigdomsdefinisjonene er det som kalles kapabilitetsinnfallsvinkelen (*capability approach*), som er utviklet av Amartya Sen og Martha Nussbaum.¹⁹ Dette er en innfallsvinkel som skiller seg fra de øvrige, som alle i en eller annen forstand definerer fattigdom ut fra inntekt (eller forbruk). Grunntanken er at mennesker kan lide under andre mangler enn de som er forårsaket av manglende inntekt. For eksempel kan et menneske ha adekvate materielle

ressurser, men mangle utdanning og følgelig ikke få realisert sine evner på sentrale områder. Ut fra kapabilitetsinnfallsvinkelen er en person fattig hvis han eller hun mangler visse grunnleggende "kapabiliteter" og dette skyldes manglende ressurser. Så er spørsmålet hva disse kapabilitetene skal være. Her kan det neppe sies å være en omfattende konsensus, men de fleste vil si seg enig i at kapabiliteter som knytter seg til helse, ernæring, rent vann, losji, utdanning og bekledning er grunnleggende. Nå er det klart at en person kan ha en mangel i forhold til en av disse kapabilitetene, uten at vedkommende av den grunn bør betraktes som fattig (for eksempel en gjennomsnittsnordmann med en uheldelig sykdom som nedsetter funksjonsevnen betydelig). En person skal følgelig betraktes som fattig i henhold til kapabilitetsinnfallsvinkelen hvis vedkommende lider under en kapabilitetsmangel som skyldes en ressursmangel (enten det er snakk om private eller offentlige ressurser), slik at vedkommende for eksempel ikke har adgang til grunnleggende helsetjenester eller utdanning. Slik sett angir også kapabilitetsinnfallsvinkelen en forbindelse mellom fattigdom og inntekt (eller materielle ressurser i videre forstand), men forbindelsen er mer kompleks enn for de direkte inntektsbaserte definisjonene av fattigdom. Forholdet mellom inntekt og kapabilitet avhenger av mange ulike faktorer, som alder, kjønn, sosiale roller, funksjonshemming, geografi etc. La oss bruke kjønn som et eksempel: I en husholdning som består av to voksne og to barn, en gutt og en jente, og hvor husholdningens samlede inntekt er adekvat, kan det være en systematisk skjevfordeling til guttens fordel – noe vi vet finner sted, særlig i mange asiatiske og afrikanske land – slik at gutten får gå på skole, men ikke jenta. Det innebærer at jenta lider under en kapabilitetsmangel, og slik sett er fattig, til tross for at husholdningen som helhet har en tilfredsstillende inntekt.²⁰

Kapabilitetsinnfallsvinkelen ligger tettere opp til det absolutte fattigdomsbegrepet enn det relative, fordi det angir et visst minstemål som skal være oppfylt for at en person ikke skal betraktes som fattig. Hvis dette målet er oppfylt, vil en person ikke være å betrakte som fattig uansett hvordan inntektsfordelingen ellers måtte være i landet der personen oppholder seg. Mange mennesker som er å betrakte som fattige i henhold til et relativt fattigdomsbegrep, vil ikke være det i henhold til kapabilitetsinnfallsvinkelen. Hvis vi skulle bruke denne innfallsvinkelen til å vurdere fattigdomsproblemet i Norge, vil vi etter alt å dømme få svært lave tall, selv om det vil finnes noen grupper – ikke minst en del rusmisbrukere – som vil oppfylle kriteriene for fattigdom. Denne innfallsvinkelen er nok derfor bedre egnet for forståelse av fattigdomsproblematikken i utviklingsland enn i rike land. Det er rimelig å anta at svært mange mennesker som ikke er fattige i henhold til de mest brukte absolutte fattigdomskriteriene på 1 eller 2 USD, vil være fattige i henhold til kapabilitetsinnfallsvinkelen. Etter alt å dømme setter kapabilitetsinnfallsvinkelen et mer adekvat mål for hvem som bør betraktes som fattige enn hva det absolutte kriteriet på 1 eller 2 USD gjør. Det er også en langt mer kompleks innfallsvinkel, som legger vekt på en rekke faktorer utover inntekt.²¹ Problemet med denne innfallsvinkelen er at det dels er vanskelig å avgjøre akkurat hvilke kapabiliteter som skal betraktes som grunnleggende, og ikke minst at det er vanskelig å bruke dem til å definere en klar – og operasjonaliserbar – fattigdomsgrense. Innfallsvinkelen er kort sagt ganske *vag*. Som et svar på en slik innvending har Sen henvist til John Maynard Keynes' ord om at det er bedre å ha vagt rett enn å ta presist feil.

Nok en innfallsvinkel – som har lange tradisjoner, men som sjelden nevnes når man skal beregne fattigdomstall – er å beregne prisen på en gitt "forbrukspakke" av ulike varer og aktiviteter som man behøver for å leve som en fullverdig borger i et samfunn. De som faller under det inntektsnivået som kreves for å finansiere en slik pakke, vil være å betrakte som fattig, mens de med høyere inntekt, ikke er fattige. Denne pakkens omfang vil selvfølgelig variere fra samfunn til samfunn, i tråd med varierende normer for hva som er et fullverdig liv. Slik sett er standarden relativ. I et annet henseende er den absolutt, i den forstand at den setter et bestemt økonomisk nivå som mål, uten å basere seg på en vilkårlig valgt prosentandel av medianinntekten. Hvor mye som skal inkluderes i en slik forbrukspakke, er et skjønnsmessig spørsmål, og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har i en årrekke arbeidet med dette spørsmålet, og laget et standardbudsjett for ulike typer

husholdninger.²² Det finnes selvfølgelig ingen helt "objektive" mål for et slikt standardbudsjett, men SIFOs modell gir et godt utgangspunkt for en diskusjon om hvordan det bør utformes.²³ Det faller imidlertid utenfor dette notatets rammer å diskutere det spesifikke innholdet i et budsjett som skal definere en fattigdomsgrense.

Oppsummering

Jeg har hatt det begrensede siktemålet å diskutere hvorvidt de mest brukte fattigdomsdefinisjonene er hensiktsmessige for å gi en forståelse av *hvem* som bør betraktes som fattige. Det ligger langt utenfor notatets rammer å diskutere *hvorfor* de fattige er fattige og *hvordan* de kan hjelpes ut av fattigdom.

Hvor høye eller lave fattigdomstall man har, avhenger av hvordan man velger å definere "fattigdom". Jeg har valgt å bruke en intuitiv definisjon av en fattig person som en som ikke har det vedkommende "behøver" som den standarden andre, mer operasjonelle definisjoner kalibreres mot. Resultatet av en slik kalibrering er at verken de absolutte eller relative fattigdomsdefinisjonene som er mest brukt er særlig hensiktsmessige, og at de derfor gir oss villedende fattigdomstall. Det er nærliggende å konkludere med at det i realiteten finnes et mindre fattigdomsproblem i Norge og et større globalt fattigdomsproblem enn hva det er vanlig å hevde.

Forfatter:

Notatet er skrevet av prosjektleder i Civita, Lars Fr. H. Svendsen
E-post: lars@civita.no

Fotnoter

¹http://www.fn.no/fn_avtaler/menneskerettigheter/fns_internasjonale_konvensjon_om_oekonomiske_sosiale_og_kulturelle_rettigheter

² Det fremgår av tallene for Norge som kan finnes i Luxembourg Income Study Database, <http://www.lisproject.org/>.

³ Adam Smith: *An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations* (1776), Glasgow Edition Vol. 2, Liberty Fund, Indianapolis 1981, Bok V.ii, s. 869f.

⁴ Theodor W. Adorno: "Om kategoriene statikk og dynamikk i sosiologien", overs. Kjell Eyvind Johansen og Nils Johan Ringdal, i *Essays i utvalg*, Gyldendal, Oslo 1976, s. 97.

⁵ Peter Townsend: *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, London 1979, s. 31.

⁶ Man kan alltid skille mer utførlig mellom ulike innfallsvinkler til fattigdom. For en kortfattet fremstilling av flere av disse, se f.eks. Ivar Lødemel, og Knut Halvorsen: "En bedre politikk mot fattigdom i Noreg. Problemforståing, strategiar og tiltak", Sosialdepartementet 2002. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Sosialdepartementet/260557/422948/Ein-betre-politikk-mot-fattigdom-i-Noreg-Problemforstaing-strategiar-og-tiltak.html?id=422956>

⁷ Man har også forsøkt å sette andre mål, f.eks. daglig kaloriinntak, der standarden settes etter ernæringsmessige kriterier for god helse. Denne metoden er ikke uten problemer, da noen kalorier er dyrere enn andre, og når folk får en høyere inntekt, pleier de å kjøpe dyrere kalorier. Kalorier blir slik sett en lite nøytral målestokk. Dessuten vil de fleste intuitivt mene at et mål på et gitt antall kalorier per dag ikke er tilstrekkelig for å avgjøre hvorvidt en person er fattig eller ikke. Et kalorimål er i realiteten et mål på overlevelse, og listen for fattigdom bør legges høyere enn som så, dvs. at det faktisk at en person ikke sulter i hjel ikke er ensbetydende med at personen ikke bør betraktes som fattig.

⁸ Forskere i Verdensbanken har nylig foreslått en ny fattigdomsgrense på 1.25 USD per dag, men jeg vil ikke ta hensyn til dette i det følgende (se Martin Ravallion, Shaohua Chen og Prem Sangraula: "Dollar a day revisited", *Policy Research Working Paper* 4620, mai 2008, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/05/19/000158349_20080519155817/Rendered/PDF/wps4620.pdf).

⁹ Verdensbanken oppjusterte sine tall for antall fattige i Kina og India betydelig i 2007, da det viste seg at de måtte nedjustere BNP for disse landene med hele 40 prosent. Jf. Albert Keidel: "The limits of a smaller, poorer China", *Financial Times* 13.11.07.

¹⁰ Se f.eks. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>

¹¹ De nasjonale fattigdomsgrensene varierer sterkt, fra Senegals ekstremt lave 0.63 USD per dag til f.eks. Uruguays grense på like over 9 USD.

¹² Lant Pritchett: "Who is *Not* Poor? Dreaming of a World Truly Free of Poverty", *The World Bank Research Observer*, 1/2006.

¹³ Ibid. S. 11.

¹⁴ Eventuelt kan grensen for eksempel settes ved at man definerer de 20 prosentene av befolkningen med lavest inntekt som de fattige. Problemet med en slik innfallsvinkel er at fattigdomstallene aldri vil gå opp eller ned, uansett hvordan velferdsutviklingen er, da det alltid vil være 20 prosent som ligger nederst.

¹⁵ For at en person i Norge skal defineres som fattig, må inntekten ha vært under denne grensen i minst tre år. I velstående land er det en tendens til at fattigdom er et midlertidig fenomen hos de fleste, dvs. at det er relativt få kronisk fattige. Den vel mest omfattende studien av dette er University of Michigans *Panel Survey on Income Dynamics* (<http://psidonline.isr.umich.edu/>), som viser at det er stor mobilitet ut av og inn av lavinntektsgruppen, og bare et lite mindretall forblir der år etter år. Hvis vi krever at en person, for å være fattig, må oppfylle gitte kriterier for fattigdom i f.eks. fem påfølgende år, vil vi få vesentlig lavere fattigdomstall enn hvis vi krever at personen bare må oppfylle kriteriene i ett år.

¹⁶ De følgende tallene er hentet fra Berit Otnes: *Lavinntekt i Norge og Europa. Resultater fra European Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC)*, Rapporten 2007/16, Statistisk sentralbyrå 2007.

¹⁷ Jf. Tone Fløtten: "Hvordan har de fattige det?", *Samfunnsspeilet* 6/2003.

¹⁸ Man kan eventuelt argumentere for at mennesker som tilfredsstillter fattigdomsdefinisjonen, men som ikke opplever sin økonomi som problematisk har såkalte "adaptive preferanser", dvs. at de på grunn av sin livssituasjon har vent seg til en levestandard som ligger under hva som er sosialt akseptabelt. Da vil man i så fall kunne hevde at disse menneskene faktisk er fattige, til tross for at de ikke selv opplever det slik.

¹⁹ Se f.eks. Amartya Sen: *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam 1985, Amartya Sen: *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, Martha Nussbaum: *Women and Human Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, Amartya Sen og Martha Nussbaum: *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford 1993. Etter hvert er det blitt klart at det finnes en del viktige forskjeller mellom Sens og Nussbaums innfallsvinkel, og Nussbaum har kritisert Sens innfallsvinkel for å være for vag og lite substansiell (se f.eks. Martha Nussbaum: "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice", i *Feminist Economics* 2-3/2003), men det vil føre for langt å gå inn på disse forskjellene i denne sammenhengen.

²⁰ For en videre diskusjon av dette, se Sen: *Development as Freedom*, kap. 4.

²¹ Det fremste eksemplet på en slik innfallsvinkel er den såkalte *Human Development Index* (HDI) og dens uttrykk i UNDPs *Human Development Report* (<http://hdr.undp.org/en/>). Vi bør imidlertid merke oss at Sen har kritisert HDI for å være altfor begrenset i antall faktorer som tas i betraktning.

²² For standardbudsjettet for forbruksutgifter (2008), se <http://www.sifo.no/page/Lenker//10242/10278>.

²³ Man bør merke seg at SIFOs standardbudsjetter ikke i utgangspunktet har vært ment til å definere grenser for fattigdom. For en nærmere diskusjon av forholdet mellom standardbudsjettet og ulike fattigdomsbegreper, se f.eks. Elling Borgeraas: "Fattigdom, sårbarhet og SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter", *Arbejdspapir* 5:2002, <http://program.forskningsradet.no/nmr/filer/borgeraas.pdf>.