

Copenhagen Consensus eller Copenhagen Forvirring?
Politiken, 2006-07-17
Svar fra Bjørn Lomborg nederst.
Wolfgang Mostert, cand.oecon. & phil. konsulent

Bjørn Lomborg har et budskab: da ressourcer er begrænsede, tvinges politikere til at prioritere mellem foreslåede tiltag; økonomiske analyser af forholdet mellem omkostninger og gevinster ved disse er et godt middel til at hjælpe politikere med at træffe et objektivt valg herom. Oprindeligt var budskabet begrænset til analyser af miljøproblemer. Siden udvidede Lomborg budskabet til det ultimative emne: ”globale udfordringer”, et tema han arbejder med som direktør for Copenhagen Consensus Centre.

Ideen med Copenhagen Consensus er besnærende: hvilke af de vigtige udfordringer i verden skal vi for alvor gøre noget ved? I stedet for at vurdere udfordringerne enkeltvis – hvorved alle bliver væsentlige – stiller vi dem overfor hinanden og foretager en rangordning imellem dem. Princippet fra den danske kulturkanon anvendt på verdensplan! Konceptet afprøvedes første gang i maj 2004 med Institut for Miljøvurdering, IMVs workshop ”Copenhagen Consensus”. Lomborg havde inviteret otte fremtrædende økonomer, herunder tre nobelpristagere (Robert W. Fogel, Douglas C. North, Vernon L. Smith) til at svare på følgende spørgsmål: ”Hvilke tiltag ville fremme global velfærd, og især udviklingslandenes velfærd mest, hvis regeringerne fik stillet yderligere 50 milliarder dollar til rådighed til anvendelse over de næste fem år?”

Tiltagene skulle vælges ud fra en liste af ”ti globale udfordringer”: smitsomme sygdomme, sult og underernæring, rent vand og kloakering, uddannelse, god regeringsførelse, borgerkrige, global opvarmning, frihandel, finansiel ustabilitet, migration. De første seks vedrører *prioritering af midler til udviklingsbistand*; forhindring af borgerkrige svæver dog mellem udviklingsbistand og sikkerhedspolitik. Temaet for global opvarmning er, *hvordan den internationale produktion i industri- og ulande kan bringes til at blive så kulstof-fri som økonomisk muligt*. De sidste tre udfordringer handler om, *hvordan det internationale økonomiske system indrettes mest rationelt*.

For at gøre udfordringerne sammenlignelige, havde Lomborg for hver udfordring bedt en ekspert på området udarbejde et oplæg indeholdende konkrete projektforslag og policy-instrumenter med beregnede omkostninger og nytteværdi; to andre eksperter leverede skriftlige kommentarer til oplægget.

Panelet nåede frem til, at projekter til bekæmpelse af *HIV/AIDS*, *sult og malaria* giver det højeste økonomiske afkast. Det anbefalede som højeste prioritet at anvende 27 milliarder dollar på at forhindre 30 millioner nye HIV-smittede frem til år 2010. Anden prioritet var at bruge 12 milliarder på at reducere *sult og underernæring* ved øget anvendelse af mikronæringsstoffer og udvikling af nye landbrugsteknologier. 13 milliarder dollar skulle gå til at bekæmpe malaria især ved øget udbredelse af kemisk-behandlede sengenet. *Vandprojekter, fremme af frihandel og god regeringsførelse* havde også prioritet. Panelet undlod at tage stilling til *konflikter, uddannelse og finansiel ustabilitet*; det var for vanskeligt. Forholdsregler til bekæmpelse af *global opvarmning* havnede nederst på prioritetslisten. Panelet konkluderede om tre konkrete forslag til forholdsregler mod global opvarmning, at deres omkostninger var højere end fordelene, og at et ”brat skift mod lavere udledninger af kulstof var unødvendigt dyre”.

Hvad kan politikere bruge resultatet til?

Som debatskabende middel er konceptet glimrende: den strukturerede diskussionsramme tvinger deltagerne til at gennemtænke grundlaget for deres politiske prioriteter. Som praktisk middel til at vejlede den politisk bestemte anvendelse af samfundets ressourcer – hvilket er Lomborgs mål – har konceptet begrænsninger, man er nød til at respektere; ellers træffer man forkerte beslutninger.

For det første skal der være klarhed om, hvorvidt konklusionen at projekt A har et højere økonomisk afkast end projekt B, betyder at B ikke skal gennemføres. Hvis projekterne gensidigt udelukker hinanden, er der tale om et prioriteringsspørgsmål; hvis sammenligningen foretages mellem ikke-konkurrerende projekter, er det en skønhedskonkurrence.

For det andet skal man være klar over faren ved at se med endimensionale øjne på en multi-dimensional verden, hvor tingene hænger sammen.

Det første problem kan vi illustrere ved at se på den negative konklusion om værdien af tiltag til bekæmpelse af global opvarmning.

Vernon L. Smith konkluderede ved Copenhagen Consensus, at ”det er en fejltagelse at investere i klimaændringer i stedet for i bekæmpelse af sult og sygdom.” Det vil være svært at finde en anerkendt økonom i verden, der ikke vil konkludere det samme.

I december 2005, og i anledning af Kyoto-protokollens COP-11 konference i Montreal, opfordrede 25 fremtrædende amerikanske økonomer, herunder tre nobelpristagere (George Akerlof, Kenneth J. Arrow, Joe Stiglitz), USA til at indføre økonomiske instrumenter for at reducere udslippet af væksthussgasser. De 25 økonomer så drivhusproblemet fra en anden vinkel: er det økonomisk hensigtsmæssigt at USA ved anvendelse af økonomiske instrumenter gennemtvinger små ændringer i landets fremtidige produktion og forbrugsmønster så USA's udslip af drivhusgasser formindskes? Svaret blev ja! Økonomerne konkluderer i appellen, at forholdsregler, der gennemføres nu, reducerer de fremtidige tilpasningsomkostninger, og fungerer som en offentlig forsikringspræmie mod endnu mere dramatiske skader, der kan forventes, hvis mulighederne for at tilpasse sig er formindskede på grund af at drivhusproblemet får et større omfang end forudset.

Hvordan ville Smith svare på spørgsmålet: ”Mener De i lyset af de økonomiske følger af klimaændringer, der er forbundet med en fortsat forøgelse af CO₂-udslip i verden, at private får lov til at køre rundt i firehjulstrukne SUVs i Gentofte, Hellerup og andre byer i Danmark uden at de ved købet af bilen får pålagt en strafregistreringsafgift, der svarer til det tredobbelte af udgiften til at købe EU-kvoter svarende til merudslippet af CO₂-emissioner i forhold til energieffektive middelklassebiler?” Formentlig ville han svare nej: det er ikke nationaløkonomisk hensigtsmæssigt at folk leger Afrika i Hellerup, når de kører til bageren efter rundstykker. Hvis de gør det, skal de også bære den fulde omkostning ved det. Når det kommer til substansen i enslydende spørgsmål, er begge hold økonomer formentlig ret enige.

Den opstillede problemstilling om ”klimaændringer versus sult” er kunstig. Omkostningerne ved EU's kvotedirektiv fører ikke til en reduktion i EU-landenes midler til ulandsbistand, lige så lidt som de danske investeringer i vindmøller i 90'erne påvirkede omfanget af den danske ulandsbistand. Det samme gælder forholdsregler der tages indenfor frihandel, migration, og finansiell stabilitet; deres sammenhæng med Kyoto og ulandsbistand er marginal. Man kan forestille sig at retten til grænseoverskridende handel på et tidspunkt gøres betinget af at eksporterende virksomheder

anvender "best practice" produktionsteknologi; men ellers er disse forhandlinger og temaer ikke gensidigt ekskluderende. At stille udfordringerne overfor hinanden er derfor politisk uinteressant – på linje med svarene på middelalderlige skolastiske øvelser såsom "hvor mange engle kan stå på en nålespids?". Forholdsregler der ikke er gensidigt ekskluderende, bør vurderes ud fra deres egne præmisser, kunstige sammenligninger afsporer debatten. Man kan indvende, at sammenhængen med udviklingsbistanden kommer af, at det ifølge nogle beregninger vil koste cirka 40 milliarder om året at omstille ulandenes produktion til en mere kulstoffri økonomi. Men selv her halter sammenhængen. De store omkostninger ligger i de hurtigt voksende ulande, såsom Kina, Brasilien og Malaysia, der drager intensiv fordel af den internationale arbejdsdeling og samhandel. Nogle af omstillingsomkostningerne væltes over på forbrugerne i industrilandene gennem højere priser på importerede produkter; egenfinansieringen af resten er betaling for fordelene ved at deltage i den internationale samhandel. Bekæmpelsen af malaria i Afrika påvirkes ikke heraf; risikoen for forskydninger indenfor den klassiske udviklingsbistand henimod klimaprojekter vil begrænses af internationale aftaler!

Svagheden ved endimensionale analyser kan illustreres ved den positive konklusion om indsatsen mod malaria. Det er en god anbefaling at investere i malarianet, spraying mod myg, etc. Men i det øjeblik en donor forsøger på det og stiller penge til rådighed for indkøb af net løber donor direkte ind i problemet: hvem på det nationale niveau er i stand til at organisere det og hvilke organisationer på det lokale niveau er i stand til at følge op på det? Donor ser lynhurtig et behov for at gøre en indsats for at klæde den mest passende nationale organisation bedre på, og dernæst de lokale organisationer, hvorefter donor ikke længere er inde i det endimensionale rum: at investere i malarianet, men inde i "institution building".

Snarere end at bringe klarhed, bidrager Copenhagen Consensus med sine konklusioner, og især Lomborgs frimodige tolkninger af dem, til at skabe forvirring. Lomborg skrev i en kronik ved åbningen af Copenhagen workshoppen: "At gennemføre Kyoto-protokollen om reduceret udledning af drivhusgasser vil koste 150 milliarder dollars om året og udskyde klimaændringerne med 6 år i 2100". Påstanden, der egner sig glimrende til radio og TV-nyhedernes ønsker om korte slagkraftige citater – jævnfør Economists "Bolton versus Gore" overskrift til bladets referat af workshoppen i Washington - er isoleret set korrekt. Men den ser Kyotoprotokollen som en afsluttet proces (reduktion af CO₂-udledninger i 2008-12) og ikke som et første skridt henimod et forpligtende langsigtet internationalt samarbejde om at skabe en mindre kulstofintensiv atmosfære. Hvis Kyotoprotokollen får den forventede politiske katalysatoreffekt; vil den skabe klimaresultater af en helt anden størrelsesorden frem mod 2100.

Selv om konceptet med Copenhagen Consensus er at stille udfordringer, der afgøres i vidt forskellige fora, overfor hinanden, er selve analysemetoden endimensional fordi den afgør rangordningen ud fra analyser af individuelle projektforslag løsrevet fra den større sammenhæng de fungerer i. Panelet var klar over risikoen: den undgik at tage stilling til forslaget om flere midler til uddannelse, fordi det helt afhæng af situationen i det enkelte land!

Debat: Replik: Miljø for, miljø bag - men penge skal der til

Bjørn Lomborg Ph.d., adjungeret professor og direktør i Copenhagen
Concensus Center, CBS

Wolfgang Mostert (WM) har (17.7.) en lang gennemgang af Copenhagen Consensus, hvor han finder, at den er endimensional«. Hvis han mener, at Copenhagen Consensus måler alt i penge, er det helt rigtigt. Det er naturligvis den fundamentale pointe, at hvis man skal vælge mellem mange forskellige muligheder, må de kunne sammenlignes, og penge er en vigtig og væsentlig måde at opnå sammenlignelighed. Det er også klart, at ikke alle begrænsninger handler om penge. Men de er ofte den væsentligste begrænsende faktor, og mange vil typisk stå klar til at oprette organisationer til køb, uddeling og information, hvis pengene er der. Selvfølgelig er der områder, hvor penge ikke kan gøre en umiddelbar forskel. F.eks. for hiv, er der nogle kulturer, hvor det er meget svært at få information om sikker sex og sygdommens transmission formidlet. I Copenhagen Consensus' analyser betragtes dette som en forhindring, der gør indsatsen dyrere, og som derfor vil fokusere på andre kulturområder, hvor flere mennesker kan hjælpes med den samme indsats. Heldigvis bliver dette problem også tacklet på sigt i Copenhagen Consensus. Mens den enkelte prioritering er udtryk for det bedste, vi kan gøre på kort sigt, bidrager hele Copenhagen Consensus-processen til at få forskere og ngo'er til at komme med nye og endnu bedre forslag til næste prioriteringsrunde. WM's andenbegrænsning er betydelig mere problematisk. Han hævder, at mange eller de fleste af Copenhagen Consensus-projekterne er »ikkekonkurrerende projekter«, og at en prioritering derfor bliver meningsløs. Han illustrerer dette specifikt med global opvarmning og malaria - fordi vi bruger mere på det ene, bliver der ikke mindre til det andet. Men det er forkert, når WM hævder, at kun projekter, der gensidigt udelukker hinanden, bør underkastes prioritering. Fordi der i næsten alle virkelige situationer indgår så mange forskellige investeringer, vil netop to projekter aldrig være gensidigt udelukkende. Men det betyder simpelthen ikke, at vi ikke skal prioritere. Det er klart, at den danske stat har råd til både at købe kampfly og forbedre folkeskolen, men det betyder stadig, at penge, der er gået til kampfly i stedet kunne være blevet brugt (bedre) til uddannelse. Der er tale om et illusionsnummer, når man siger, at omkostningerne ved at købe kampfly ikke fører til færre midler til folkeskolen - det betyder naturligvis, at der er færre midler til alt andet. Dette gælder ikke bare penge, men også tid, ressourcer, politisk indsats og opmærksomhed. Det er oplagt, at hvis forsiden af Politiken optages af global opvarmning, betyder det, at malaria kommer ind midt i avisen (eller helt falder ud). Hvis vi diskuterer global opvarmning ved middagsbordet, bliver der mindre tid til en diskussion om malaria. Hvis vi forhandler en Kyotoprotokol igennem, der tager næsten ti år af det internationale systems ressourcer, med storpolitisk armvridning og endeløs debat, så er det klart, at der bliver mindre opmærksomhed til andre områder. CO₂-reduktioner næsten udelukkende altruistisk (omkostningen ligger helt på Danmark, mens mere end 99 procent af fordelene går til specielt ulandene). Derfor er det ikke urimeligt at formode, at pengene ikke primært tages fra vores egne goder (f.eks. sygehuse eller hjemmehjælp), men fra andre altruistiske tiltag (f.eks. bistand). Og pointen er den samme: Bruger vi mere på global opvarmning, bliver der nødvendigvis mindre til alt andet. At ignorere dette leder nødvendigvis til problemer, som det også tydeligt fremgår i WM's gennemgang. Han afslutter med at hævde, at Copenhagen Consensus er »politisk uinteressant« - man kan så spørge, hvorfor WM har gidet skrive sit indlæg. WM's problemer er tydeligst i hans kritik af vores behandling af Kyoto. Aftalen vil koste 150 mia. dollar årlig og gør næsten intet godt. WM vurderer, at dette »isoleret set« er korrekt. Men, pointerer WM, Kyoto er jo ikke bare en afsluttet proces. Den vil lede til flere aftaler, med flere udledningsbegrænsninger, og vil derfor få langt større effekt i år 2100. Måske. Og her viser beregningerne, at endnu større indsats er en endnu dårligere investering.