

Februar 2021



# ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGS- SAMARBEJDE

## EN INTRODUKTION

# **ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGSSAMARBEJDE**

## **– en introduktion**

Rammesættende diskussionspapir – udarbejdet på Udenrigsministeriets foranledning i forbindelse med ny udviklingspolitisk strategi.

Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov, DIIS.

Denne publikation er delvist finansieret af Udenrigsministeriet. Synspunkter, analyser og konklusioner i publikationen står udelukkende for forfatterens regning.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier  
Østbanegade 117  
2100 København  
Tlf: +45 32 69 87 87  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Layout: Lone Ravnkilde

ISBN 97887-7236-024-9 (pdf)

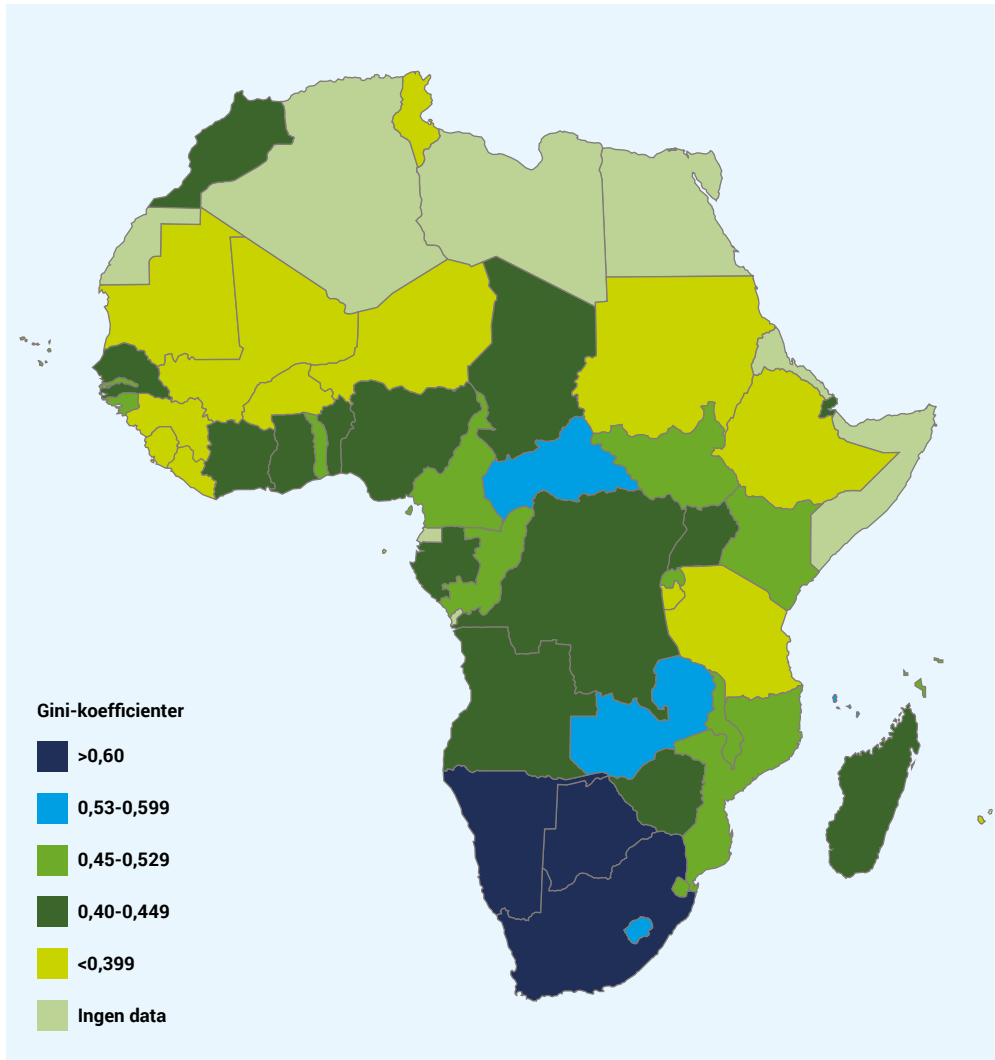
DIIS-publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

© København 2021, forfatterne og DIIS

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Kort over indkomstiligheder i Afrika</b>	<b>4</b>
<b>Indledning</b>	<b>5</b>
Uligheder, frihed og rettigheder	7
Mulige diskussionsemner	9
<b>Økonomiske uligheder</b>	<b>11</b>
Usikkerheder og metoder	12
Tendenser i de økonomiske uligheder globalt, imellem og i lande	13
Konsekvenser af økonomiske uligheder	18
Mulige diskussionsemner:	20
<b>Ulighed, kriser og konflikter</b>	<b>21</b>
Ulighed og voldelige konflikter	22
Ulighed og kriser	23
Mulige diskussionsemner	25
<b>Politisk ulighed, demokrati og institutioner</b>	<b>26</b>
Mulige diskussionsemner	29
<b>Bekæmpelse af uligheder gennem udviklingssamarbejdet</b>	<b>30</b>
<b>Noter</b>	<b>34</b>

# KORT OVER INDKOMSTULIGHEDER I AFRIKA



Kilde: Verdensbanken (WDI), seneste, år 2016.

# INDLEDNING

*Ulighed som generelt fænomen og uligheder i deres konkrete afskygninger er i den grad kommet på dagsordenen over de sidste 10 år ikke mindst som følge af en stigende anerkendelse af og frustration omkring uligheder og deres harmfulde effekter i samfund verden over. Uligheder har således markante negative effekter på økonomier og økonomisk vækst med store finansielle omkostninger til følge. En overvægt af evidens viser, at lighedsstærkende politiske initiativer understøtter økonomisk vækst og langsigtet velstand.<sup>1</sup> Men uligheder handler også om meget mere end økonomi. Uligheder er bestemmende og definerende for, hvilke muligheder mennesker har for at leve det liv, de gerne vil leve, uagtet de talenter og evner man som udgangspunkt måtte være født med. De består eller ligefrem styrkes på tværs af generationer og starter allerede ved fødslen, hvor de fundamentalt er med til at holde mennesker fra at opnå deres fulde potentiale. Uligheder er dybt indlejret i politiske, sociale og økonomiske strukturer og er i høj grad en konsekvens af ulige magtforhold. De påvirkes desuden i dag af en række systemiske udfordringer som klimaforandringerne, den teknologiske udvikling og globale sundhedskriser og pandemier. Alle sammen udfordringer, hvor uligheder er med til at bestemme, hvordan forskellige lande, sociale grupper og mennesker rammes med radikalt forskellig kraft, og hvor konsekvenserne mærkes i dagligdags erfaringer med uddannelse, sundhed og arbejde.*

En lang række faktorer har været medvirkende til at sætte ulighed på den politiske dagsorden. For det første er nogle uligheder vokset markant. F.eks. er den rigeste ene procents andel af den samlede indkomst i USA steget fra ca. 11% i 1980 til ca. 20% i 2019, mens den fattigste halvdel af den amerikanske befolkning har set deres andel gå fra ca. 20% til ca. 12% i samme periode.<sup>2</sup> Ligeledes skulle der 380 milliardærers formue til at matche den samlede formue for den fattigste halvdel af verdens befolkning i 2009, mens det i 2018 var nok med 26 milliardærer.<sup>3</sup> I Afrika ejer 0,01% af afrikanerne 40% af kontinentets samlede formue, og til trods for kraftig økonomisk vækst i f.eks. Ghana er antallet af fattige steget fra 2006-2016.<sup>4</sup> For det andet var det en klar erfaring med FN's Millennium Development Goals, der udløb i 2015, at nok var der betragtelig fremgang mange steder i forhold til de 8 mål, men det var hovedsageligt en gennemsnitlig udvikling. Mange fattige mennesker oplevede ikke fremgang, og i dag ser vi for første gang i årtier, at antallet af mennesker der lever i fattigdom stiger, ikke mindst i Afrika syd for Sahara. Uligheder er altså, som FN har formuleret det, en markant hindring for at opnå Verdensmålene.<sup>5</sup> For det tredje har den globale digitale vidensdeling givet mange flere mennesker et klart indblik i de markant forskellige muligheder i forskellige lande og for forskellige mennesker for at skabe det liv, de gerne vil have.<sup>6</sup> Information om overgreb forårsaget af forskelle i race, køn og lignende breder sig lynhurtigt og sætter en politisk dagsorden mange steder. For det fjerde har markante internationale publikationer dokumenteret ulighedernes omfang og konsekvenser ansporet af dybere viden og bedre data omkring ulighedens udvikling og harmfulde effekter.<sup>7</sup>

*Der findes mange former for ulighed. Økonomiske uligheder mellem personer, grupper eller lande, når én part tjener mere eller har en større formue end en anden; sociale uligheder mellem personer eller grupper, når én part har flere muligheder og rettigheder end en anden pga. køn, alder, etnicitet, religion, handicap, race, oprindelse eller anden form for social status; og politiske uligheder mellem personer, grupper eller lande, når én part har mere indflydelse på kollektive beslutninger og dagsordener end en anden. Ulighedsbegrebet er samtidig værdiladet, hvor lighed er et selvstændigt mål for nogen, mens det for andre er ensrettende og fører til ineffektivitet. Det kan dog også ses i sammenhæng med menneskerettighederne og en ambition om at give alle mennesker lige muligheder for at udvikle sig. Det er næppe muligt og måske heller ikke hensigtsmæssigt at holde værdiaspekterne ude af diskussionen, men det er vigtigt at holde sig for øje, hvad man konkret diskuterer, når det drejer sig om et så omfattende emne som ulighed.*

*Internationalt er bestemte uligheder officielt anerkendt som et udviklingsproblem med Verdensmålene fra 2015. Det er en ny anerkendelse, og 'leave no one behind' er blevet et motto for denne dagsorden, som ikke alene omfatter et selvstændigt mål omkring reduktion af uligheder i og imellem lande, men også fokuserer på at få alle mennesker med i opnåelsen af de øvrige seksten mål. Ambitionen er, at der kun kan tales om fremgang, hvis den inkluderer de svageste.*

Det rejser spørgsmålet: *Hvordan adskiller ulighed sig fra fattigdom?* Er det ikke fuldt tilstrækkeligt at fokusere på de dårligt stillede og så lade de bedre stillede ude af diskussionen? Argumentationen for at arbejde med ulighed er dels, at den kan være en central årsag til fattigdom, når nogle af sociale eller andre grunde forhindres muligheder for at udvikle sig, dels at ulighed kan have bredere negative konsekvenser, som ikke optræder i samfund, hvor alle er nogenlunde lige fattige. Nedenfor kommer vi tilbage til både de strukturelle årsager til fattigdom, som ulighed kan udgøre, og til konkrete uligheders konsekvenser, men overordnet set kan det konstateres, at dynamikkerne i relativt ulige henholdsvis lige samfund typisk er væsentligt forskellige.

Følgende pointer er gennemgående i dette papir:

- *Såvel økonomiske, politiske som sociale uligheder er centrale for udviklingen, har egne karakteristika og konsekvenser og må analyseres i en udviklingspolitisk sammenhæng. De økonomiske og politiske uligheder behandles eksplicit i dette papir, mens sociale uligheder er genstand for diskussion i et senere emnepapir.*
- *Uligheder i og imellem lande er væsensforskellige, men udviklingspolitiske initiativer bør overveje begge grupper af uligheder.*
- *De fleste uligheder er resultat af menneskeskabte processer og derfor politisk bestemte, ikke naturgivne.*

- *Målet, som det er vedtaget internationalt i Agenda 2030, er reduktion af uligheder, ikke absolut lighed. Hvor snittet lægges, er et politisk valg.*
- Uligheder og deres konsekvenser er et umådeligt komplekst, omdiskuteret og kun delvist belyst emne, så *dette papir er blot en introduktion*. Meget af den grundlæggende litteratur om ulighed er skrevet med udgangspunkt i OECD-landene, og derfor vil denne introduktion til emnet ikke kun referere til Afrika.

Papiret er opdelt i følgende afsnit: Efter denne indledning med en række generelle betragtninger om uligheder og deres betydning tager de efterfølgende tre overordnede afsnit fat i hvert sit mere specifikke emnefelt. I afsnit 2 præsenteres centrale pointer om og diskussioner af økonomiske uligheder, deres udvikling og konsekvenser. I afsnit 3 kigger vi nærmere på kriser og ulighed og ikke mindst dynamikken i forskellige uligheders udvikling. I afsnit 4 er der fokus på politiske uligheder, demokrati og institutioner. Efter disse diskussioner forsøger det sidste afsnit at give bud på, hvad der kan gøres i almindelighed og gennem Danmarks udviklingssamarbejde i særdeleshed.

## **ULIGHEDER, FRIHED OG RETTIGHEDER**

I sit banebrydende arbejde med emnet noterer Nobelprismodtageren Amartya Sen (1992), at *selv om de politiske diskussioner af ulighed ofte fremstår som en kamp mellem tilhængere og modstandere af lighed, går uenighederne typisk mere på lighed af hvad* (indkomst, velstand, lykke, frihed, muligheder, rettigheder, behovstilfredsstillelse osv.).<sup>8</sup> En central uenighed i diskussioner af lighed handler om økonomi kontra frihedsrettigheder. Nogle er optaget af at udjævne indkomster og formuer, mens andre koncentrerer sig om lige rettigheder som ytringsfrihed og ejendomsret. Til gengæld vil de færreste nu om stunder sætte spørgsmålstegn ved f.eks. 'lighed for loven', og ligesådan vil de fleste acceptere, at f.eks. unge og gamle har forskellige behov, og at det ville være meningsløst at dække disse behov på samme måde. Man skal således være opmærksom på, om menneskers mangfoldighed undertrykkes gennem ambitionen om at reducere uligheder. Det kan f.eks. være en udfordring i forhold til oprindelige folks særlige levevilkår.

*Samtidig kan et fokus på reduktion af bestemte uligheder medføre andre uligheder.* Hvis man ønsker at sikre lighed i forhold til hvordan menneskers behov dækkes, risikerer man ulighed, hvad angår friheden til at vælge, hvilke behov man ønsker dækket, da mennesker har meget forskellige behov. I eksemplet med oprindelige folk ovenfor vil et standardiseret uddannelsesstilbud ikke nødvendigvis fungere i disse menneskers særlige situation. Der kan ligeledes let være et 'trade-off' mellem rettigheder og indkomst, således at lige rettigheder giver ulige indtægter og omvendt. Et centralt emne i den sammenhæng er forholdet mellem lige muligheder og lige indkomst. Der er ofte enighed om, at mennesker skal have lige muligheder for at udvikle sig gennem uddannelse, arbejde osv., men disse

muligheder vil altid blive udnyttet forskelligt, hvilket skaber ulige indkomster. På grund af den sociale arv står næste generation derfor med forskellige udgangspunkter, og de samme muligheder vil ikke længere være lige, i den forstand at menneskers forudsætninger for at udnytte dem er ganske forskellige. *Lige muligheder kan således afstedkomme ulighed.*

Amartya Sens svar på disse udfordringer tager udgangspunkt i menneskers mangfoldighed, i *friheden til at forfølge egne ambitioner og i de begrænsninger, som ikke mindst sociale strukturer kan sætte*. Målet er velvære for den enkelte, og det består af værdsatte 'funktioner' (være mæt, i sikkerhed, socialt integreret, have selvspekt, overskud, et meningsfuldt liv, osv.), hvoraf mange vil være de samme for alle mennesker, men nogle vil afhænge af det land og det sted, hvor personen lever, mens andre vil afhænge af det enkelte individ. Disse funktioner kombinerer Sen med 'evnen' til at opnå dem, hvor denne evne er bestemt dels af personens egen erhvervede viden, dygtighed m.v., dels af omgivelsernes begrænsninger. Lidt filosofisk betegner Sen evnen som frihed til at opnå velvære, da han lægger meget vægt på den enkeltes muligheder for at vælge sit eget velvære.

*Fordelene ved Sens tilgang er, at den er nuanceret og samtidig meget eksplicit i sit fokus på menneskers velvære og på de forskelligartede begrænsninger, der hæmmer mennesker i at opnå en høj grad af velvære.* Andre tilgange, der sammenligner menneskers indtægter eller rettigheder, interesserer sig ofte kun for et enkelt middel til opnåelsen af velvære, og det middel vil endda ikke nødvendigvis være væsentligt for alle mennesker, som f.eks. når vælgere til trods for deres demokratiske rettigheder foretrækker sofaen frem for stemmeboksen. Udfordringen ved Sens tanker er, at det bliver mere kompliceret at måle og sammenligne uligheder på tværs af lande, men der er gjort forsøg, som et senere emnepapir vil komme ind på.

Den internationale konsensus om dette emne, i hvert fald som den kommer til udtryk i Verdensmålene, er et fokus på indkomst, rettigheder og generel fremgang for de svageste på tværs af mål og sektorer. Selv om målene således koncentrerer sig om visse midler til at opnå velvære, forsøger de at skabe opmærksomhed om mange forskellige uligheder (pigens adgang til uddannelse, diskriminerende love, sult og fejlernæring, negligerede tropiske sygdomme, adgang til anstændige jobs, osv.), som hæmmer menneskers evne til at opnå velvære. *Verdensmålenes bredde er således med til at dække mange af de funktioner, som bidrager til velvære.* En sådan begrebsliggørelse af ulighed antyder, at mange forskellige indsatser i dansk udviklingssamarbejde kan bidrage til at reducere uligheder.

Sens tanker kan kritiseres for at være meget individorienterede. Selv om de også tager højde for strukturelle begrænsninger, er andre tilgange mere eksplicit strukturelle i deres fokus på forskelle mellem f.eks. kapital og arbejdskraft, uddannelsesniveauer, by og land, osv. *I forhold til fattige lande og specifikt Afrika har ikke mindst Frances Stewart argumenteret for et stærkere fokus på 'horisontale uligheder'*



(*uligheder mellem kulturelt bestemte grupper*).<sup>9</sup> Disse uligheder er ofte karakteriseret socialt ved køn, alder, etnicitet, osv., men de skaber især udfordringer, når de går på tværs af sociale, økonomiske og politiske forhold, således at én eller flere grupper forfordes på flere parametre. Det kan skabe sociale konflikter og politisk ustabilitet (se nedenfor), og disse uligheder er typisk også meget svære at overvinde for den enkelte. Når de samtidig interagerer, som for en kasteløs enke på landet i Indien, bliver de uoverstigelige. Stewart understreger, at de *horisontale uligheder ofte overses i udviklingssamarbejdet*. Man fokuserer på f.eks. landbrugsudvikling eller uddannelsessektoren men glemmer, at indsatser og forbedringer tilgodeser nogle og ikke andre. Landbrugstiltag er typisk målrettet fastboende, mens nomadefolk overses, og hvor der undervises på lokale sprog, gælder det sjældent mindre minoriteters modersmål. Sådanne udviklingsprogrammer er med til at cementere horisontale uligheder.

Generelt gælder det, at *når man ønsker at begrænse uligheder gennem udviklingssamarbejdet, må man også kigge selve udviklingsbistanden efter i sømmene*. Den kan som nævnt uforvarende forstærke eksisterende uligheder, men den er også organiseret i hjertet af ulighederne mellem rige og fattige lande, og det har fundamentale implikationer for samarbejdet. Dels er det gængs praksis, at giverne ønsker at påvirke modtagerne, uden at sidstnævnte har nogen stor indflydelse på førstnævnte, og på trods af at de bedst selv kender deres udviklingsproblemer. Dels kan samarbejdet afstedkomme en apatisk praksis hos modtagerne, som afventer, hvad giverne ønsker, for ikke at støde potentielle samarbejdspartnere fra sig.

#### MULIGE DISKUSSIONSEMNER

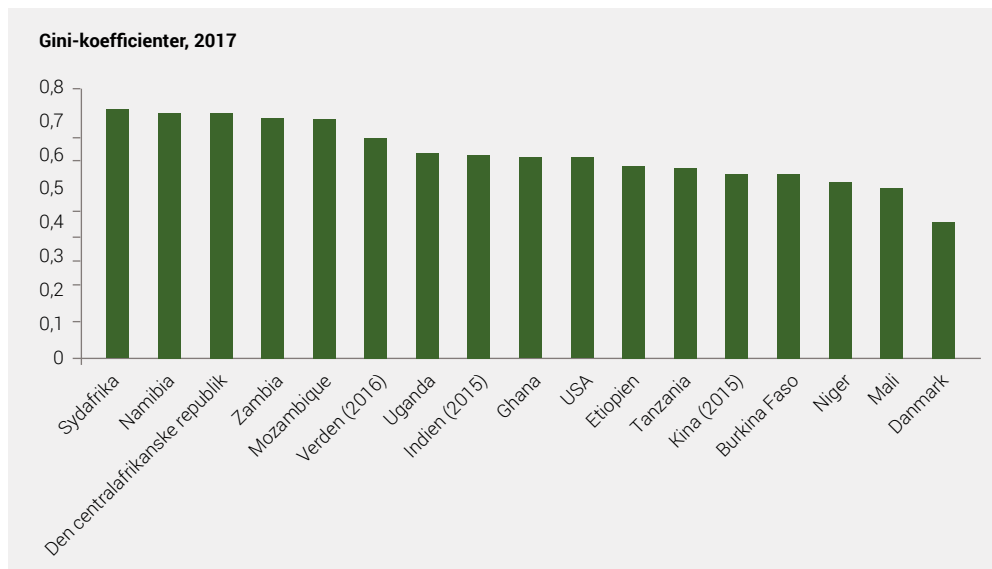
- Skal et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde fokusere på lige rettigheder for forskellige sociale grupper, lige muligheder eller økonomisk lighed? Selv om de tre mål komplementerer hinanden og dækker delvist forskellige emner, afspejler de også et stigende ambitionsniveau.
- Hvordan forholder et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde sig til sine egne uligheder i den forstand, at meget af samarbejdet bestemmes af andre end dem, der skal have gavn af det?

Alt i alt er ulighed et kompliceret og omfattende emne, som samtidig rummer et kæmpe potentiale, fordi en reduktion af uligheder vil frigøre energi og initiativer, som mange i øjeblikket er forhindret i at tage. Der findes ikke lette indsatsområder eller løsninger. Initiativer, som skal reducere bestemte uligheder, risikerer at øge andre, og visse uligheder er så dybt forankrede i sociale relationer og samfundsmæssige institutioner, at de er vanskelige at ændre. Ikke desto mindre kan man historisk konstatere, at politiske tiltag kan reducere ulighed og skabe fremgang for marginaliserede grupper. *Tager man udgangspunkt i Sen, bliver det centrale i en ulighedsorienteret tilgang at identificere de begrænsninger, som mennesker oplever i bestræbelserne på at opnå velvære, og som er en konsekvens af andre menneskers handlinger, sociale forhold og samfundsmæssige institutioner.* Sådan en tilgang adskiller sig fra den fattigdomsbekæmpelse, der i mange år har karakteriseret udviklingssamarbejdet, ved ikke mindst at fokusere på de menneskeskabte begrænsninger for andre menneskers velvære.

# ØKONOMISKE ULIGHEDER

Et helt centralt spørgsmål i diskussionen af uligheder er selvsagt økonomiske midler og deres fordeling mellem individer og lande. *Man kan sondre mellem økonomiske uligheder inden for lande, imellem lande og globalt.* Inden for lande varierer graden af økonomisk ulighed ganske meget. Lande i Latinamerika, i Mellemøsten og i det sydlige Afrika har en lang historie med høj ulighed, men nye tal peger på, at Afrika er kontinentet med de klart største indkomstiligheder.<sup>10</sup> Heroverfor har f.eks. de nordiske lande igennem længere tid haft begrænset ulighed. Imellem landene voksede ulighederne efter 2. verdenskrig og nåede et højdepunkt omkring 1970. Derefter har ikke mindst Østasien oplevet en stor indkomstfremgang, mens de rige landes vækst har været aftagende. Ikke desto mindre er der kun meget få nye lande, der har opnået højindkomststatus. Der henvises ikke sjældent til en 'middle income trap', som afspejler, at mange lande oplever vanskeligheder ved at udvikle deres økonomi fra mellemindkomst- til højindkomststatus. Endelig kan man anskue de globale økonomiske uligheder som ulighederne mellem alle mennesker på kloden svarende til at opfatte verden som et land. Disse uligheder har været svagt faldende de senere år, men de er stadig på niveau med selv de mest ulige lande (se figur 1).

**Figur 1. Gini-koefficienter, nationalindkomst før skat for verden med de fem mest ulige lande samt udvalgte lande i 2017**



Kilde: Beregnet på basis af data i World Inequality Database, [www.wid.world](http://www.wid.world)

## USIKKERHEDER OG METODER

I den økonomiske litteratur er der grundlæggende stor uenighed om, hvordan økonomisk ulighed skal måles, og hvilke konsekvenser den kan tilskrives. Specifikke økonomiske uligheder kan endvidere måles på mange forskellige måder, og det giver ofte ret uens resultater. Én ting er de forskellige målemetoder (se boksen nedenfor), men *der er også stor forskel på, om målingerne fokuserer på indkomst, forbrug eller formue*. Traditionelt har man i mange udviklingslande ved hjælp af husstandsundersøgelser forsøgt at bestemme folks indkomst for derigennem at få tal for indkomsternes fordeling, men i samfund, hvor mange familier er delvist selvforsynende med fødevarer, giver tal for indkomster ikke nødvendigvis et retvisende billede af folks situation. Derfor har man nogle gange i stedet fokuseret på forbrug, hvilket dog kan føre til en underrapportering af ulighederne, fordi mere velstillede ikke forbruger hele deres indkomst. Man kan også koncentrere sig om formuer ud fra en betragtning om, at de, der har penge på kistebunden, har andre og flere muligheder, end de, der ikke har det. Problemet er her, at der som bekendt gøres store anstrengelser for at skjule formuer, således at data for disse er behæftet med store usikkerheder.

### TO OFTE ANVENDTE MÅLEMETODER FOR ØKONOMISK ULIGHED

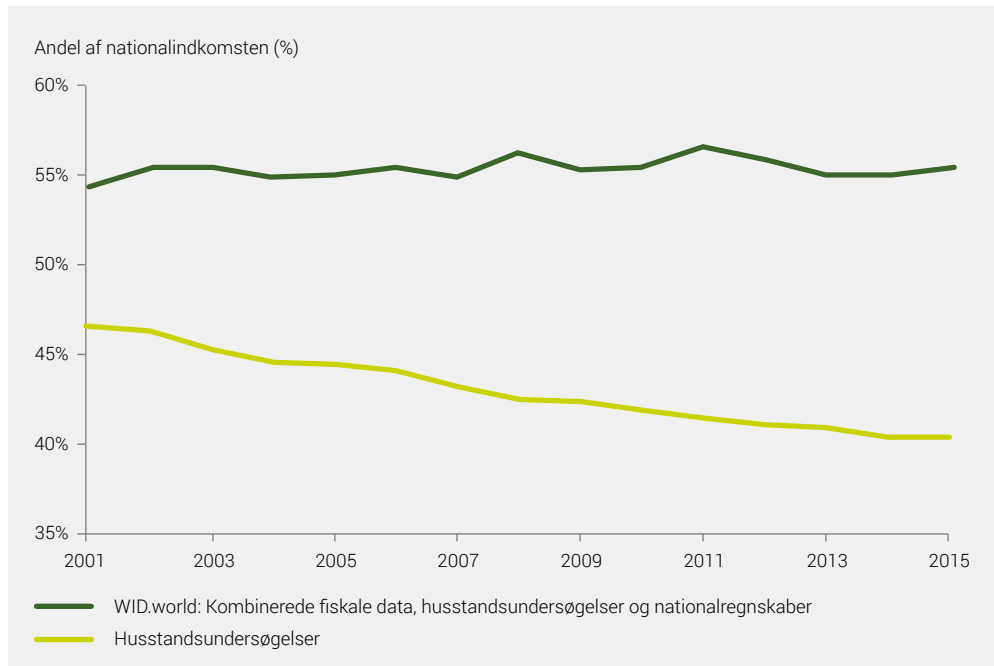
Gini-koefficienten, som ofte udtrykkes som et tal mellem 0 og 1 (eller 0 og 100), hvor 0 udtrykker en fuldkommen lige fordeling af ressourcer mellem individer, mens 1 (100) udtrykker 'perfekt ulighed', hvor alle ressourcer tilhører et enkelt individ.

Palma-raten, som sammenligner ressourcerne for de rigeste 10% med ressourcerne for de fattigste 40%. Hvis de to grupper har lige mange ressourcer, er Palma-raten 1, mens den f.eks. er 2, hvis den rigeste gruppe råder over dobbelt så mange ressourcer som den fattigste gruppe.

Hvor Palma-raten kun siger noget om forholdet mellem de rigeste og de fattigste og udelader de midterste 50%, er Gini-koefficienten relativt følsom over for ændringer i den midterste gruppes ressourcer. For et givet samfund kan Palma-raten således stige som udtryk for en voksende ulighed mellem de rigeste og de fattigste, mens Gini-koefficienten falder, fordi de midterste gruppes andel af de samlede ressourcer øges. Derfor er man ofte interesseret i at følge udviklingen i enkelte gruppers andel af ressourcerne. Det kan være den rigeste 1%, som der er kommet meget mere fokus på over de senere år, men det kan også være forholdet mellem de 10% fattigste og de, der er lidt bedre stillet, fordi vækst ofte har svært ved at få de fattigste med.

*Der knytter sig også usikkerhed til dataindsamlingsmetoderne.* Husstandsundersøgelser har som nævnt været en meget udbredt metode til bestemmelse af fordelingen af ressourcer i et samfund, men i takt med at andre metoder er vokset frem, er man blevet stadig mere klar over, at disse undersøgelser generelt underreporterer de økonomiske uligheder. I figur 2 illustreres forskellene mellem forskellige målemetoder, hvad angår de 10% rigestes andel af de samlede indkomster i Brasilien i perioden 2001-2015.<sup>11</sup>

**Figur 2. De rigeste 10%'s andel af nationalindkomsten i Brasilien, 2001-2015: Husstandsundersøgelser vs. nationalregnskaber m.v.**



Kilde: Alvaredo et al. 2018: 30.

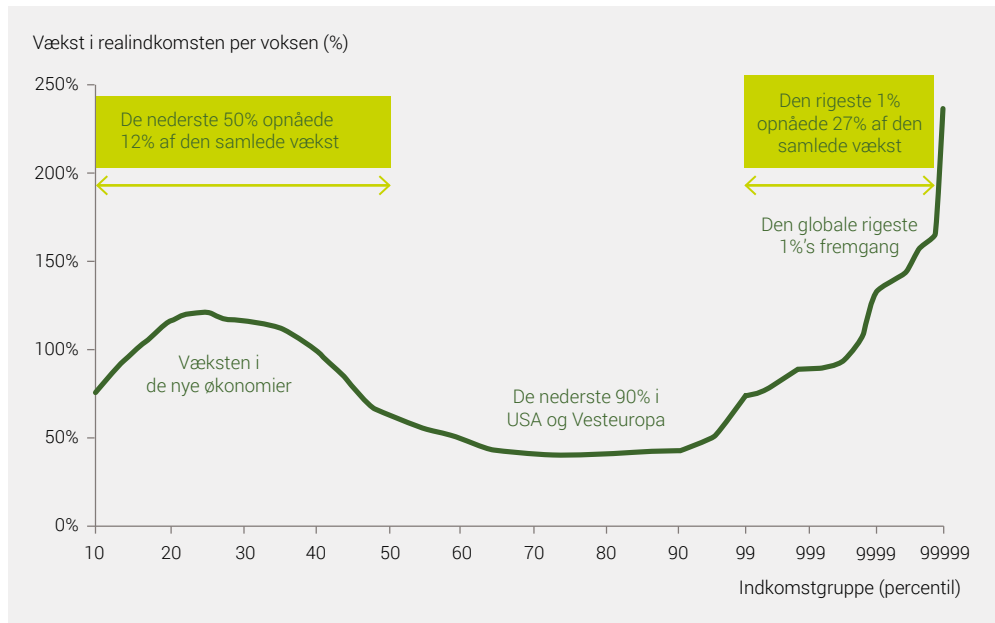
I mange afrikanske fattige lande er der ikke alternativer til husstandsundersøgelser, men skatteopkrævningen er efterhånden blevet mere systematiseret i mellemlandslande, og de administrative data i den forbindelse har givet nye muligheder for at beregne de økonomiske uligheder jf. figur 2. Administrative data er dog også usikre, fordi de underrapporterer fattiges indkomster, da disse ofte er for små til at blive beskattet. Derudover er skatteunddragelse selvsagt også en udfordring.

## TENDENSER I DE ØKONOMISKE ULIGHEDER GLOBALT, IMELLEMLAND OG I LANDE

Udviklingen i de globale uligheder over de seneste fire årtier lader i de fleste opgørelser til at følge et bestemt mønster. Væksten i indtægter for de fattigste har været begrænset, mens den derimod har været betydelig for de lidt bedrestillede i de fremvoksende økonomier (Kina, Indien, Indonesien m.fl.). Derimod har store dele af befolkningerne i de rige lande kun oplevet begrænset økonomisk vækst hvis overhovedet, mens den rigeste 0,1% af jordens befolkning har fået den største procentvise fremgang i deres indtægter. Figur 3 viser denne udvikling grafisk.<sup>12</sup> Denne figur er i tidligere versioner blevet kaldt 'elefanten' som udtryk for en stor ryg til venstre og en løftet snabel til højre. Den har dog også været meget omdiskuteret, og meget afhænger af, hvilke perioder man kigger nærmere på. F.eks. har én af elefantens ophavsmænd for nylig publiceret et studie, der fokuserer på perioden 2008-2013, altså umiddelbart under og efter finanskrisen. Det viser, at de rigeste i

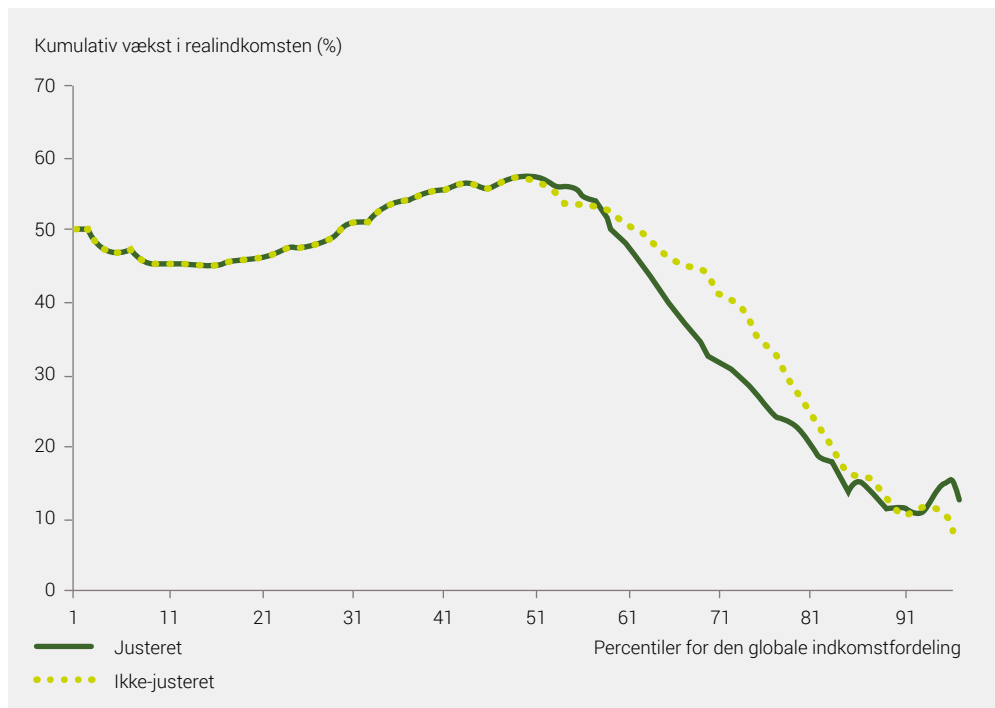
den periode ikke har haft en procentvis indkomstfremgang, der kan måle sig med hverken medianen eller gennemsnittet af væksten per indbygger i verden (se figur 4).<sup>13</sup> Den periode lader dog ikke til afgørende at påvirke det generelle billede som afbilledet i figur 3.

**Figur 3. Den totale vækst i indkomst per percentil for hele verden, 1980-2016**



Kilde: Alvaredo et al. 2018: 13.

**Figur 4. Global vækstkurve med justerede og ikke-justerede nationale top-indkomster (kumulativ vækst 2008-2013 i procent, i internationale dollars, fuldt anonym stikprøve)**



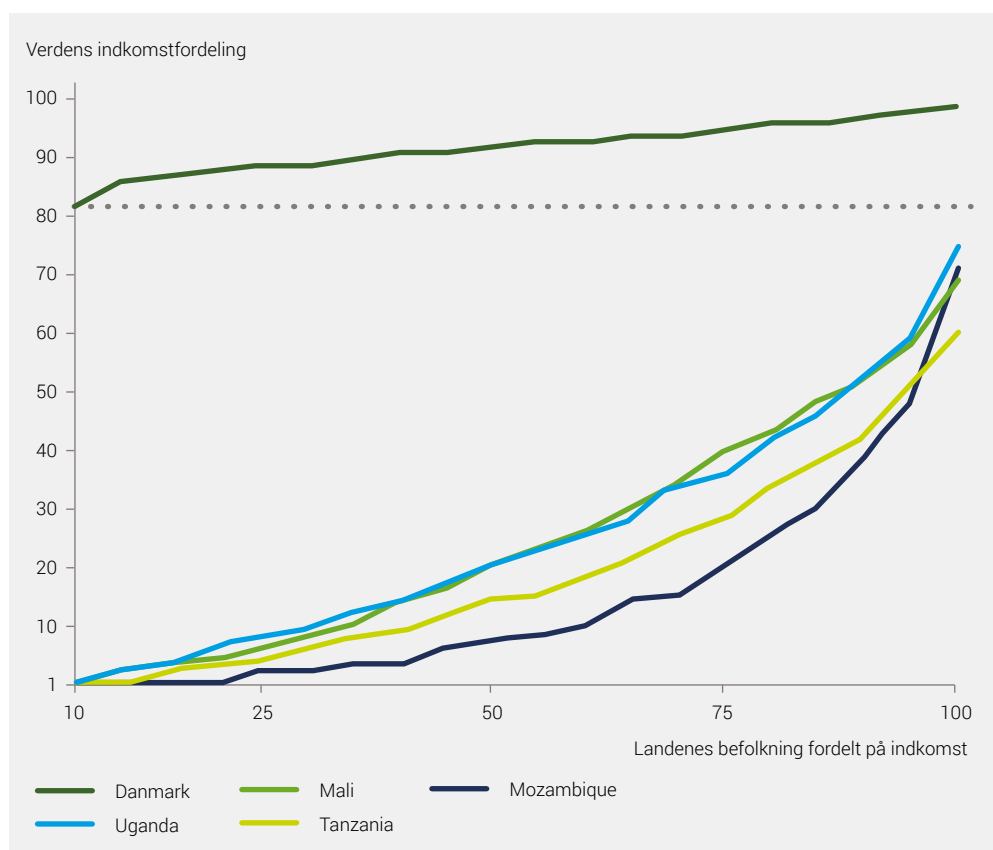
Note: Den justerede kurve forsøger at tage højde for underrapporteringen af de rigestes indkomster i husstandsundersøgelser.

Kilde: Milanovic, 2020, s. 30.

Imellem landene er der også forskelligartede ændringer i ulighederne. Væksten i Kina og store dele af Asien har især fra 1980 forrykket billedet mellem landene. Den gennemsnitlige nationale indkomst i Asien var under halvdelen af den gennemsnitlige globale indkomst i 1980, men er nu vokset til omkring 80%. I samme periode er tallene for Afrikas vedkommende faldet fra 50 til 40%, altså fra en højere andel end Asien til kun halvdelen af Asiens andel. Latinamerika har over årene oplevet en faldende andel af den globale indkomst fra over til under gennemsnitsindkomsten per indbygger i verden.

Det er ikke kun den markante vækst i Asien, der ligger bag forskydningerne, men også den begrænsede vækst i mange rige lande ikke mindst i Europa. *Det til trods er det overordnede billede af et rigt Nord over for et fattigt Syd kun langsomt ved at ændre sig.* F.eks. var de PPP-justerede indkomster for de rigeste 5% i Tanzania, Uganda, Mozambique og Mali ikke højere end for de fattigste 5% i Danmark i 2005 (se figur 5).<sup>14</sup>

**Figur 5. PPP-justerede indkomster i Danmark og udvalgte afrikanske lande i 2005 i forhold til den globale indkomstfordeling**



Kilde: Milanovic 2011: 10.

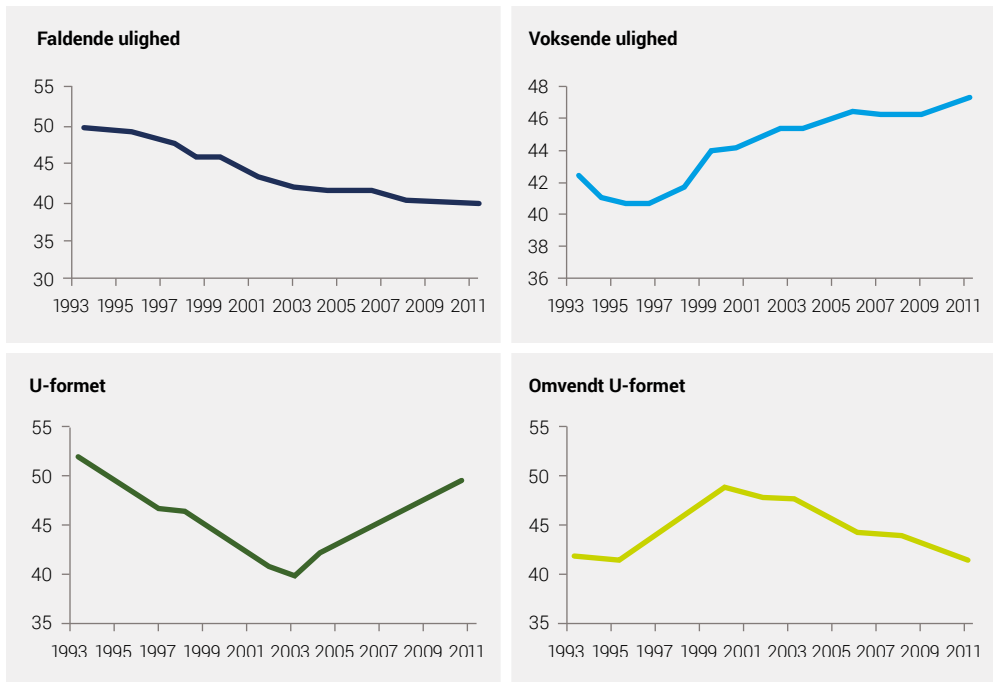
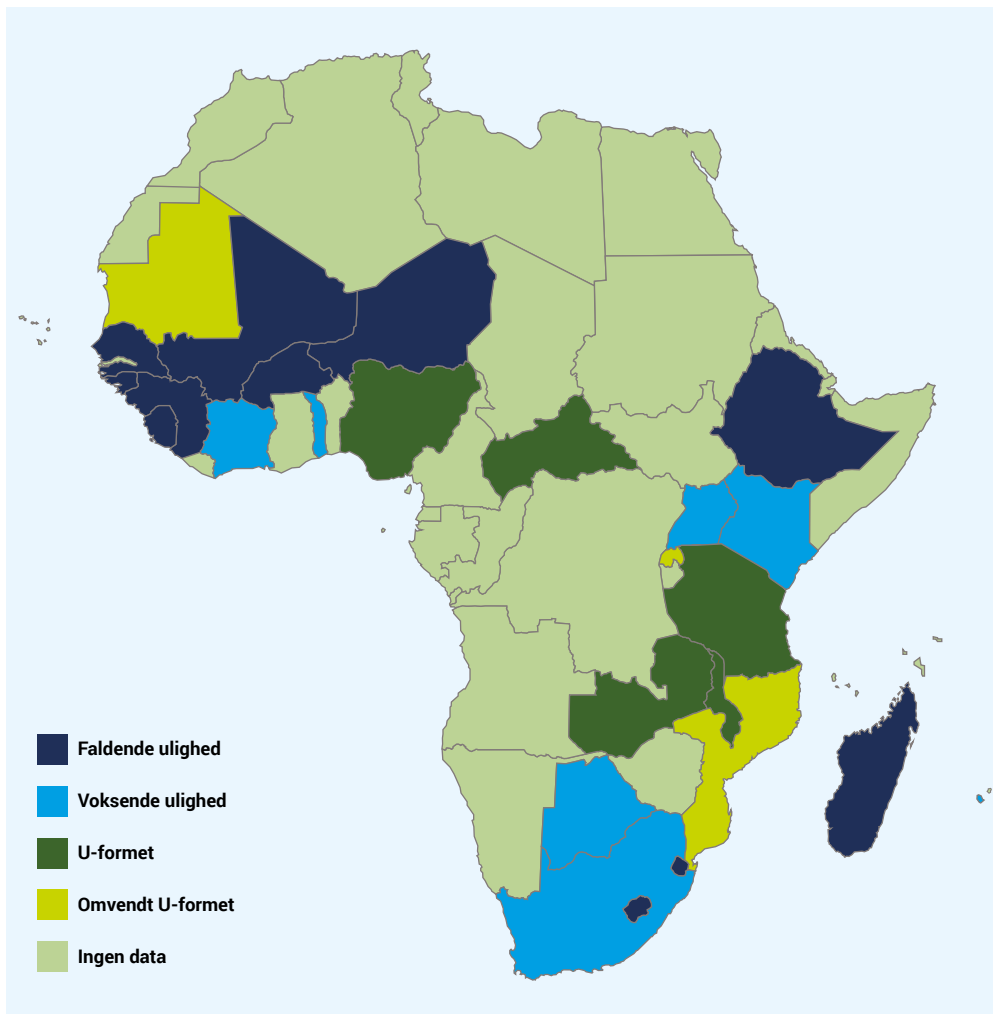
*Imellem landene syd for Sahara er der stor forskel på de lande, der over de seneste 20-30 år har oplevet økonomisk fremgang, og de lande, der har været præget af voldelige konflikter, politisk uro og økonomisk krise. Men der er også andre faktorer som naturressourcer, adgang til havet, befolkningstilvækst og demokrati, der er væsentlige, når landenes uens udvikling skal forklares. F.eks. er det påfaldende, at lande med høj befolkningstilvækst har relativt mindre økonomisk ulighed end lande med lav befolkningstilvækst. I stedet for at koble de to faktorer bør de nok snarere ses som hver sin udfordring i forskellige kontekster: Hvor en vis økonomisk velstand er vokset frem, er den meget ulige fordelt (Sydafrika), mens generelt fattige og skrøbelige lande er udfordret af høj befolkningstilvækst. Til trods for disse forskelle tyder et nyere studie på, at den høje indkomstulighed i Afrika i højere grad skal forklares med ulighed internt i landene end imellem landene.<sup>15</sup>*

Internt i landene er de økonomiske uligheder i de store økonomier stigende (USA, Europa, Kina, Indien, Rusland) eller stabile på et højt niveau (Brasilien, Sydafrika, Mellempøsten). *I Afrika syd for Sahara udvikler de økonomiske uligheder sig meget forskelligt fra land til land.* Af figur 6 fremgår det, at stort set alle tænkelige udviklinger har fundet sted på kontinentet. En forklaring på forskellene kan være, at vækst i kapitalintensive industrier med specialiseret arbejdskraft som olie-, gas- og minesektoren giver mere ulighed, mens vækst i landbrugssektoren med meget ufaglært arbejdskraft sænker ulighederne. Dermed bliver vækstens karakter mere betydningsfuld end vækstraten.

*Generelt gælder det, at institutioner og politikker spiller en klar rolle i forhold til udviklingen og omfanget af de økonomiske uligheder.* Uddannelse, fordeling af jord, direkte beskatning, målrettede sociale ydelser, migranternes overførsler, gældslettelse, makroøkonomisk stabilitet, m.v. lader til at have reduceret ulighederne i en række afrikanske lande, mens fx handelsliberalisering og udenlandske investeringer i minesektoren har haft den modsatte effekt.<sup>16</sup>



Figur 6. Udviklingen i Gini-koefficienter i forskellige afrikanske lande



Kilde: Odusola et al. 2017: 10.

En væsentlig tilføjelse til beskrivelsen af de økonomiske uligheders udvikling i og imellem landene er, at *forskellige indikatorer for velfærd viser fremgang til trods for ulighederne*. Historisk er der en klar sammenhæng mellem stigende indkomst pr. indbygger og stigende velfærd, men denne sammenhæng er om end ikke brudt så mindre entydig i mange udviklingslande i de senere år. I perioden 1990-2014 har lande med lav score i UNDPs Human Development Index således oplevet en halv gang større årlig fremgang end lande med en høj score. Udover indkomst fokuserer dette indeks på levetid og uddannelse, og forbedringer i disse lader til at udjævne sig efterhånden som landene bliver rigere, og f.eks. livsstilssygdomme tager til. Ikke desto mindre er det markant i fattige lande som fx Mali (se tabel 1),<sup>17</sup> at fremgangen i levetid og uddannelse er tydelig, selv om gennemsnitsindkomsten er lav.

**Tabel 1. Udviklingen i de forskellige komponenter af Human Development Index i Mali 1990-2017**

	Forventet levealder ved fødslen	Forventede års skolegang	Gennemsnitligt antal års skolegang	BNI per capita (2011 PPP\$)	HDI-værdi
1990	45,7	2,1	0,7	1.269	0,231
1995	46,6	3,0	0,9	1.293	0,262
2000	48,1	4,6	1,2	1.454	0,308
2005	52,1	6,1	1,7	1.712	0,363
2010	55,2	7,6	2,0	1.801	0,403
2015	57,5	7,5	2,3	1.865	0,418
2016	58,0	7,5	2,3	1.901	0,421
2017	58,5	7,7	2,3	1.953	0,427

Kilde: UNDP 2018: 2.

## KONSEKVENSER AF ØKONOMISKE ULIGHEDER

I de senere år er interessen for forskelligartede konsekvenser af økonomiske uligheder vokset støt. Her skal blot gives eksempler på nogle mulige konsekvenser, mens sammenhængene mellem økonomiske uligheder på den ene side og henholdsvis konflikter og politiske uligheder på den anden behandles i de følgende afsnit. Som antydnet er der sjældent enighed om årsagssammenhængene, når det gælder økonomiske uligheder og deres konsekvenser. Derfor skal de følgende eksempler kun ses som mulige konsekvenser.

*De globale økonomiske uligheder giver umiddelbart anledning til at diskutere konsekvenser for effektivitet og retfærdighed.* I forhold til det første kan man på den ene side sige, at en krone investeret i velfungerende, højproduktive samfund typisk vil give højere afkast med lavere risici, end hvis investeringerne rettes mod fattige lande med ineffektive institutioner. På den anden side kan man hævde, at verdenssamfundet går glip af et kæmpe potentiale, så længe der ikke investeres i fattige mennesker og lande. Dermed drejer spørgsmålet sig i høj grad om effektivitet på kort eller på lang sigt. Hvad angår retfærdighed, har Branko Milanovic beregnet, at

ca. 80% af menneskers livsindkomst kan forklares med to faktorer: Hvor du er født og af hvem – altså faktorer, som man ingen indflydelse har på. Der er langt fra den observation til princippet om, at alle skal have lige muligheder. Hvor du er født, kan forklare omkring 60% af livsindkomsten, og det er derfor ikke underligt, at folk, der er født i fattige lande, føler sig fristet til at migrere til rigere samfund.<sup>18</sup>

*To markante konsekvenser af de økonomiske uligheder imellem lande handler dels om fattige landes muligheder for at opnå vækst og fremgang, dels om verdens samlede evne til at håndtere globale kriser.* Angående det første er det som bekendt lykkedes Kina og andre asiatiske lande at gennemgå en særdeles markant økonomisk udvikling bl.a. ved at konkurrere på lave lønninger. Det er imidlertid ikke klart, at fattige lande i Afrika kan gøre noget tilsvarende nu, dels fordi de asiatiske lønninger ikke er steget markant, dels fordi verdensmarkedet bevæger sig væk fra lav ufaglært arbejdskraft som en vigtig konkurrenceparameter. Det er således tænkeligt, at de økonomiske uligheder vanskeliggør Afrikas muligheder for at bruge verdensmarkedet i dets udvikling.

De store økonomiske forskelle mellem landene betyder også, at forudsætningerne for at håndtere globale kriser er meget forskellige. Mange globale kriser forudsætter en indsats i alle lande, uden hvilken både rige og fattige lande risikerer at blive ramt af kriserne. Ebola-epidemien i 2014-2015 var et eksempel, hvor svage sundhedssystemer i en række afrikanske lande skabte fare for, at sygdommen ville sprede sig til andre dele af kloden. Omvendt har covid-19-pandemien med tydelighed vist, at vestlige sundhedssystemer ikke er så stærke, som man kunne forvente.

*Tilsvarende kan to mulige konsekvenser af økonomiske uligheder internt i lande nævnes. Den ene er sociale problemer.* Der er en klar tendens til, at sociale problemer i form af kort levetid, sygdomme, analfabetisme, kriminalitet, m.v. reduceres i takt med, at samfund bliver rigere, men det gælder tilsyneladende kun til et vist niveau. Blandt rige lande lader der ligefrem til at være en proportional sammenhæng mellem økonomiske uligheder og sociale problemer, og denne sammenhæng genfindes blandt delstaterne i USA.<sup>19</sup> Argumentet er, at i ulige samfund sammenligner man sig hele tiden med andre, hvilket er belastende, mens det ikke i samme grad er tilfældet i lige samfund. Et nyere studie har konstateret en markant overdødelighed blandt hvide amerikanske mænd i alderen 45-54 år sammenlignet med ikke-hvide mænd i samme aldersgruppe i USA og sammenlignet med hvide mænd i andre rige lande.<sup>20</sup> Dødsårsagerne er ikke mindst selvmord og narkotikamisbrug. En mulig forklaring er, at mange hvide mænd lige netop i den gruppe oplever at have færre muligheder, end deres forældre havde i den alder.

## MULIGE DISKUSSIONSEMNER:

- Hvordan prioriterer et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde indsatser omkring fattige landes politikker og institutioner (rammebetingelser) over for indsatser omkring sociale ydelser og jobskabelse (marginaliserede grupper)? Det er sjældent et enten-eller, men en afklaring af det relative fokus vil lette implementeringen.
- I hvor høj grad skal et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde fokusere på uligheder imellem landene?

*En anden mulig konsekvens er, at betydelige økonomiske uligheder kan hæmme økonomisk vækst og derudover begrænse den fattigdomsbekæmpende effekt af en given vækstrate. Studier fra Verdensbanken, IMF og OECD peger i den retning,<sup>21</sup> men er dog også blevet udfordret. En tænkelig årsagsforklaring er, at store uligheder forringer uddannelsesmulighederne for børn af dårligt stillede forældre, og uddannelse vurderes som central for både langsigtet vækst og fattigdomsbekæmpelse.<sup>22</sup> En anden forklaring kan være, at store økonomiske uligheder fører til politiske uligheder, der igen kan føre til udviklingen af samfundsmæssige institutioner, der favoriserer eliter på bekostning af befolkningsflertallet. Mere herom nedenfor.*

# ULIGHED, KRISER OG KONFLIKTER

Kriser og konflikter – fra naturkatastrofer og finansielle kriser til borgerkrige og voldelige konflikter – har en iboende evne til at udnytte og forstærke samfunds eksisterende uligheder (men i ekstreme tilfælde også i mere lighed). Den nuværende globale pandemi centreret om covid-19 er et skoleeksempel på dette. Selvom pandemien mere eller mindre har haft en indflydelse på alle, så har den ikke påvirket alle lige hårdt. Kvinder, fattige, flygtninge og mennesker, der i det hele taget befinder sig i sårbare situationer og omstændigheder, har alle været ramt uforholdsmæssigt hårdt af både pandemien og forsøgene på at afværge den.

De direkte effekter af covid-19 er både markante og dybt alvorlige og forstærkes, når mennesker ikke har adgang til ydelser, andre tager for givet: rent vand, desinfektion, respiratorer eller sundhedspleje i det hele taget. Men det samme kan siges om tiltag for at forhindre spredning. Forebyggende foranstaltninger, som f.eks. udgangsforbud, lukning af grænser og begrænsninger på mobilitet, har en enorm effekt på sårbare befolkninger i form af begrænset adgang til mad, livsnødvendig indkomst og basale services som sundhed og uddannelse. Den situation er vi ikke mindst vidne til i en række afrikanske lande. Globalt forventes covid-19-pandemien inden året er omme som minimum at sende 130 millioner flere mennesker ud i en situation, hvor de ikke har adgang til mad, ligesom manglende adgang til sundhedspleje forventes at betyde op til 6.000 flere døde børn om dagen.<sup>23</sup>

Dertil kommer de ulige konsekvenser pandemien har vist sig at have for specielt kvinder. Covid-19 forventes at afskære 47 millioner kvinder fra adgang til prævention, samtidigt med at vi vil se op mod 31 millioner flere tilfælde af kønsbaseret vold og 13 millioner børneægteskaber under krisen. Tragiske indvirkninger på kvinder og piger, der samtidigt udgør langt størstedelen af de vigtige 'frontlinjearbejdere' i den direkte kamp mod covid-19.

Men ulighederne gælder også landene imellem. Mens forstyrrelser i forsyningskæder på grund af f.eks. lukkede grænser og øget forbrug har betydet udfordringer med værnemidler i Danmark, så har det betydet fødevaremangel og mangel på f.eks. prævention i en række af verdens fattigste lande. De afrikanske økonomier forventes desuden at blive ramt markant hårdere end europæiske med markante fald i GDP per capita over en længere periode, selvom langt størstedelen af covid-19-tilfældene ikke findes der. Kriser og konflikter *rammer altså forskellige grupper ulige og har typisk de værste konsekvenser for sårbare grupper og mennesker*. Kriser kan medvirke til at eliminere opnåede fremskridt og sætte lande og grupper år tilbage, men de kan også i visse tilfælde medvirke til over tid at reducere ulighed, ligesom de kan være med til at demokratisere og styrke både samfundsmæssig og individuel resiliens.

## ULIGHED OG VOLDELIGE KONFLIKTER

Ulighed og konflikt hænger uløseligt sammen om end på komplekse måder. Mest opmærksomhed har der historisk været på spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan ulighed forårsager konflikt. *Ligesom de forstærker eksisterende uligheder, opstår kriser og konflikter ofte som følge af uligheder*, hvor grupper, der 'ikke har', ønsker at konfrontere grupper, 'der har', hvad end det er ressourcer, magt eller goder. Det har bl.a. ført til forskning i, hvordan demokratisering i sig selv kan ses som økonomiske eliters forsøg på at forebygge konflikter og 'samfundsstabilisere'.<sup>24</sup>

Meget forskning har fokuseret bredt på faktorer, som kan have en indflydelse på konflikter – sociale (uddannelse, sundhed), politiske (politiske muligheder, magt, repræsentation i både regeringer og andre vitale samfundsinstitutioner som hæren eller politiet), økonomiske (indkomst, beskæftigelse, adgang til ressourcer og goder) og kulturelle (sprog, religion, tradition). Det er dog vanskeligt at vurdere, hvilke der er stærkest, og selv om visse er intuitivt tydeligere end andre – f.eks. økonomisk vis-a-vis uddannelsesulighed – viser forskningen, at sociale uligheder i mange tilfælde er en større årsag til konflikt end økonomiske<sup>25</sup>, muligvis fordi de opfattes som udtryk for dybere strukturel diskrimination af specifikke grupper.

*Samtidigt skaber forbedringer på ét område forventninger om det samme andre steder*, hvilket understreger sammenhængen mellem uligheder og deres potentielle løsninger. Får man bedre adgang til uddannelse, forventer man således ofte adgang til bedre jobs og politisk medbestemmelse, understreget eksempelvis under Det Arabiske Forår, hvor forbedringer i levevilkår og uddannelse i årene op til ikke blev fulgt op af demokratisk deltagelse og afvikling af politisk marginalisering i en række nordafrikanske lande.

Gode og tilstrækkelige data er vanskelig at finde, når det kommer til det kausale forhold mellem ulighed og konflikt, og det har historisk svækket den forskning, der har forsøgt at generalisere om disse to. Typisk vil det hovedsageligt være økonomiske data som Gini-koefficienter, der er tilgængelige for konflikter eller konfliktområder, og disse tager ikke fat på horisontale uligheder mellem f.eks. etniske, religiøse eller regionale grupper. Et land kan således godt have lave Gini-koefficienter, samtidigt med at uligheden er markant mellem specifikke grupper.

Mens forskellene i indkomst på tværs af et samfund altså kan fortælle os visse ting, er de *horisontale uligheder, der er sværere at dokumentere, endnu mere relevante*, fordi de afdækker, hvordan grupper kan støde sammen og ende i voldelig konflikt (eksempelvis ulighederne mellem Hutu- og Tutsi-grupperne i Rwanda og Burundi).<sup>26</sup> Det er altså nemmere at mobilisere og organisere mennesker til en konflikt, hvis de kan se sig selv tilhøre den gruppe, der opildner til vold. Social sammenhængskraft, forstået ikke mindst som følelsen af at høre til og have tillid

til andre grupper i ens land udover ens egen, er altså en væsentlig forklaring på stabilitet og det modsatte, hvis den sociale fragmentering er markant. Derfor lader konkrete forhold som statsborgerskab og tilhørsforhold også til at være afgørende for at begrænse risici for, at uligheder fører til konflikt.

*Essentiel er også den kløft, der kan være mellem menneskers forventede og reelle økonomiske formåen og levestandarder.* Hvis afstanden mellem disse to er stor, kan det lede til social uro og konflikt.<sup>27</sup> Verdensbanken og FN's fælles 'Pathways for Peace'-rapport fra 2018 noterer sig: 'de største risici for vold i dag stammer fra mobilseringen af opfattet eksklusion og uretfærdighed, rodfæstet i uligheder på tværs af grupper'. Individuelle eller gruppebaserede oplevelser af ulighed kan derfor være lige så vigtige som reelle ulige forhold.

I mange lavindkomstlande, ikke mindst i Afrika, er denne horisontale ulighed stadig høj. Hertil kommer, at længerevarende konflikter i særdeleshed fører til forstærkede (horisontale) uligheder, og dermed på selvforstærkende vis er med til at fastholde visse lande i konfliktfælder. Tilbage står naturligvis også forholdet mellem retfærdighed, konflikt og fred, ikke mindst i lyset af en moderne historie, hvor visse krige og konflikter har ført til demokratisering, økonomisk fremgang, mere sikre og lige samfund, og ironisk nok, mere fred over tid, om end det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt andre faktorer bedre forklarer disse udviklinger.

## ULIGHED OG KRISER

Kriser antager et hav af former, ligesom deres varighed og konsekvenser varierer kraftigt. Fælles for langt de fleste af de kriser, vi normalt har fokus på i samfundsmæssig forstand – fødevarekriser, demokratikriser, naturkatastrofer, økonomiske og finansielle kriser – er dog, at de *rammer forskellige grupper med varierende styrke, og stort set altid med de værste konsekvenser for de fattigste og mest sårbare*. Kriser italesættes ofte gennem deres konsekvenser for hele lande ('Grækenlands gældskrise') eller regioner ('Asienkrisen'), men et fokus på ulighed retter i stedet opmærksomheden mod de mennesker og grupper, der gennemlever disse kriser, snarere end hvor de foregår.

Fra politisk side kræver forholdet mellem kriser og ulighed typisk mangesidede indsatser, der sigter mod *både at forhindre kriser og at beskytte sig mod deres effekter*, og udviklingsbistanden har en rolle at spille i begge perspektiver. Menneskeskabte kriser kan være mere håndgribelige at forholde sig til, når det kommer til at forhindre dem, men naturkatastrofer er i stigende grad også menneskeskabte, selvom de kan være sværere at forhindre og har det med i stedet at rykke fokus mod mere konkrete forhold som beskyttelse af mennesker.

I forhold til 'migrationskrisen' spiller økonomiske uligheder, ulige jobmuligheder, løn og muligheder i det hele taget (både objektive og opfattede uligheder) en oplagt rolle for, hvorvidt og hvordan mennesker vælger at migrere. Når det kommer til, hvordan finansielle kriser opstår, har forskningen dog sværere ved at finde en tydelig sammenhæng mellem disse og forhold om økonomisk ulighed, ulige jobmuligheder, løn og muligheder. Finansielle krisers efterfølgende effekter på ulighed og lighed er dog markant mere tydelige.

Der er samtidig, til stadighed, diskussion om sammenhængen mellem økonomiske kriser og ulighed. Forud for både børskrakket i 1929 og finanskrisen, der startede i 2008, var der en periode med kraftig stigning i indkomstulighed og i forholdet mellem gæld og indkomst i lav- og mellemindkomst-familier. Ikke mindst ulighed i indkomst siges at have presset familier til at arbejde mere, forbruge mere og optage mere gæld.<sup>28</sup> En del forskning peger ud fra sådanne observationer på, at *ulighed bidrager til økonomiske og finansielle kriser*. Andre har argumenteret for, at liberalisering og afregulering har medført stigende finansielle kriser, fordi der har været op mod fire gange så mange kriser, siden disse processer for alvor tog fart.<sup>29</sup>

Kriser rammer fattige husstande, der, når de rammes af økonomiske chok i form af f.eks. nedgang i løn, ikke overraskende skærer i udgifter, der er relateret til forhold som uddannelse og sundhed for at overleve. Væsentligt for ulighed er også, hvordan en økonomisk krise adresseres. Der er således ingen garantier for at støtte til banksektoren og finansielle sektorer kommer de fattigste til gode, eller afhjælper deres økonomisk sårbare situation (hvor de sikkert allerede har solgt aktiver og værdier, opbygget ny gæld o.l.). FN har tidligere kigget på 50 stimuluspakker, der blev indført i perioden 2008-2009, og fundet, at kun en fjerdedel af disse rettede sig mod social beskyttelse med positive effekter for de fattigste i samfundet.

Klimaforandringer, der både kommer til udtryk gennem længerevarende ændringer samt kriser og pludseligt opståede naturkatastrofer, spiller en vigtig rolle i forståelsen af ulighed (og vil blive behandlet i et selvstændigt emnepapir og på et separat møde). Naturkatastrofer er en type kriser, der alene kan være med til at sende millioner af mennesker ud i ekstrem fattigdom. Fattige og andre sårbare grupper er typisk dårligere stillet til at håndtere miljømæssige kriser og farer, ikke mindst fordi de har utilstrækkelig adgang til infrastruktur og beskyttelsesservices, der kan hjælpe dem mod disse. Miljømæssige problemer (forurening, degradering af naturressourcer, miljømæssige risici og klimaforandringer) og de konflikter, de kan medføre, rammer ligeledes uforholdsmæssigt mest sårbare grupper. *Konkurrence om naturressourcer kan føre til voldelige konflikter og kriser, ikke mindst når ressourcerne er koncentreret i hænderne på specifikke grupper*, og knappe naturressourcer undergraves ofte af menneskeskabte klimaforandringer.



Vigtigt for disse mange typer forskellige kriser er, at de går på tværs af og ofte forstærker hinanden. Da den finansielle krise ramte Filippinerne i 1997, skete det samtidigt med El Nino, der efterlod millioner af mennesker i både tørke og oversvømmelse. Østafrika oplever lige nu en såkaldt 'tredobbelt trussel': de samtidige effekter af covid-19, klimaforandringer og græshoppeangreb, der har konsekvenser for fødevarer sikkerhed og for lokal modstandskraft. En sårbar situation, som åbenlyst vil blive forstærket af de økonomiske efterdønninger fra covid-19-pandemien.

Kriser og katastrofer udstiller de samfundsmæssige sårbarheder, der typisk er menneskeskabte og ofte centreret omkring uligheder. Kriser kan i visse tilfælde være med til at forme et mulighedsrum for forandringer, der gør op med sårbarheder, men der er ingen garanti for, at de i sig selv medfører forandring. Mange afrikanske lande er præget af strukturelle forhold, der forstærker marginaliserede gruppers sårbarhed over for kriser: Afhængighed af naturressourcer, manglende balance i eksport, underudviklede kapitalmarkeder, uholdbar gæld, ineffektive institutioner m.v. Modstandsdygtighed og evnen til at håndtere kriser er i høj grad et spørgsmål om ulighed, der ikke kun refererer til fysiske dimensioner, men også psykologiske, sociale, økonomiske og politiske. Covid-19 understreger med al tydelighed, at individuelle håndteringsstrategier ikke er nogen garanti i selv, og at *modstandsdygtighed ikke er et individuelt forhold, men nok så meget et spørgsmål om køn, geografi, sociale grupper, religion og kultur, der påvirkes af forhold som adgang til ressourcer, institutioner, og regeringsførelse.*

#### MULIGE DISKUSSIONSEMNER

- Hvordan forholder et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde sig til behovet for at skabe samtidige fremskridt på tværs af mange områder, jf. Verdensmålene? Det danske udviklingssamarbejde har kun begrænsede ressourcer, og andre donorer og partnere dækker ikke nødvendigvis de områder, som Danmark ikke kan engagere sig i.
- Enhver indsats i de skrøbelige og konfliktprægede lande, hvor Danmark i øjeblikket er til stede, kan siges at bekæmpe ulighed. Hvordan markerer et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde et særligt fokus på ulighed i disse kontekster?

# POLITISK ULIGHED, DEMOKRATI OG INSTITUTIONER

Politisk lighed handler fundamentalt om, at alle borgeres stemmer og præferencer høres ligeligt ud fra et demokratisk hensyn, og at visse samfundsgrupper eller økonomiske grupper ikke skal have uforholdsmæssig høj grad af politisk magt. Altså om de komplekse forbindelser mellem politisk deltagelse, magt og reel indflydelse, men også om politisk uligheds konsekvenser for forhold som menneskerettigheder, regeringsførelse, civilsamfundets råderum, ligestilling eller SRHR. Forskningen har i årtier understreget, at *politisk og økonomisk ulighed er forbundet, omend på komplekse måder*. Økonomisk ulighed kan i høj grad forstærke politisk ulighed, og økonomiske eliter kan anvende deres økonomiske magt i politiske sammenhænge. Der er ikke nødvendigvis nogen direkte forbindelse mellem demokrati(sering), omfordeling og lavere ulighed, ikke mindst på grund af forskellen mellem de jure og de facto magt. Mens demokratisering i teorien giver magt til fattigere grupper gennem demokratiske valg, så har rigere dele af samfundet mulighed for at opveje dette på talrige måder.

*Politisk ulighed har ikke mindst en negativ effekt på økonomiske muligheder*, fordi den er med til at koncentrere den politiske elites kontrol over økonomiske ressourcer. Talrige studier af afrikanske og andre lande har vist, at magt koncentreret hos en lille elite mindsker den økonomiske frihed, fordi eliten ønsker at forsvare deres økonomiske interesser. Formen af økonomiske institutioner (f.eks. markedsregulering eller beskyttelse af menneskerettigheder) afgøres derfor også i høj grad af, hvordan politisk magt er fordelt mellem forskellige samfundsgrupper. Det understreges blandt andet af en indflydelsesrig model (udarbejdet af Acemoglu et.al. 2005), der viser hvordan reel politisk magt bestemmes af fordelingen af ressourcer i en økonomi, og den argumenterer for, at i situationer, der er præget af stigende økonomisk ulighed, vil økonomiske eliter kunne akkumulere stigende politisk magt. Fri demokratiske valg vil således ikke nødvendigvis udfordre elitens position og magt.

*Når de økonomiske og politiske uligheder er begrænsede, lader den økonomiske frihed til at være større*, og det menes at udvide erhvervslivets og den brede middelklasses muligheder. I lande præget af lige høj ulighed ses der faktisk mindre økonomisk frihed i demokratier end i autoritære stater, hvilket typisk kobles til det, der kaldes politisk kapitalisme eller 'fanget demokrati', hvor en økonomisk elite samarbejder med politikere og bureaukrater for at fastholde hver deres form for magt og indflydelse.<sup>30</sup> Visse forskere har argumenteret for, at forskellige samfundsgrupper er interesseret i forskellige niveauer af økonomisk frihed, og at ikke mindst eliter er mindre interesseret i denne type frihed, fordi deres økonomiske interesser nemmere kan udfordres. I situationer, der er præget af høj ulighed, har denne gruppe nemmere ved at konvertere deres økonomiske magt til politisk magt.

En del af forskningen beskriver, at *eliter derfor typisk vil udøve modstand mod politikker, der åbner markeder op, da eliterne har nemmere ved at beskytte deres velstand og magt gennem højt regulerede markeder, høje tariffer og adgangsbARRIERER til markedet* i det hele taget. Forsøget på at skubbe den politiske udvikling i sådanne retninger sker bl.a. ved at lobbye, udnytte interessegrupper, støtte til eller arbejde direkte gennem politiske partier, og svingdørstaktikker ved at tilbyde privatsektor jobs til politikere og vigtige bureaukrater. I USA er den andel, som den rigeste 0,1 procent af vælgerne donerer til valgkampagner, steget fra 16 procent i 1980 til 40 procent af de samlede donationer i 2016. Sammenligner man senatorernes stemmemønstre med de synspunkter, som de rigeste, middelklassen og de fattigste giver udtryk for i opinionsundersøgelser, viser det sig, at senatorerne er betydeligt mere (til tider dobbelt så meget) på linje med de rigeste end med middelklassen, mens den fattigste tredjedels synspunkter overhovedet ikke har nogen statistisk effekt på senatorernes stemmeafgivning (Bartels 2005). Denne tendens finder forskningen også i afrikanske lande, altså at demokratisk valgte repræsentanter selv tilhører eliten og agerer på linje med denne snarere end med dem, der har valgt dem ind. Det udfordrer ikke mindst principper om ejerskab og inkorporeringen af lokale prioriteter i programmeringen af bistand, hvis disse potentielt understøtter snarere end modvirker ulighed.

Mens det er relativt veldokumenteret, at høj ulighed betyder lavere økonomisk frihed, så er det omvendt kausale forhold mellem økonomisk frihed og ulighed langt fra altid gældende. Det er eksempelvis *langt fra garanteret, at økonomisk frihed og liberale politiske tiltag mindsker ulighed*. Tværtimod argumenterer en del forskning for, at ulighed er et uundgåeligt resultat af kapitalistisk aktivitet.<sup>31</sup> Der er ligeledes ikke nogen garanteret direkte forbindelse mellem økonomisk vækst og reduktion af ulighed.

Vigtigt for forbindelsen mellem økonomisk ulighed og politisk indflydelse er også, at økonomisk ulighed lader til at have en negativ effekt på interesse i, diskussioner af og deltagelse i politiske processer<sup>32</sup> fra alle på nær den øverste elite. Når de fattigste grupper i et samfund i stigende grad indser, at de har svært ved at udøve politisk indflydelse (eller sættes udenfor indflydelse gennem dårlig uddannelse, som Amartya Sen ville argumentere det), så skrumper deres engagement i det politiske, og det giver større rum for andre (mere velhavende) samfundsgruppers stemmer. Det betyder, at de, der aktivt deltager i demokratiet, f.eks. den gennemsnitlige vælger, i stigende grad er velstående. Dette flugter også med Pikettys pointe om, at mange landes politik er præget af konkurrerende elite-partier, der ikke reflekterer eller taler til folk med lavere indkomster. De fattigste dele af samfundet kan derfor opleve politisk apati. Det er for 'dyrt' (både økonomisk, politisk og menneskeligt) at mobilisere og koordinere politiske handlinger og koalitioner for at forsøge at blive hørt politisk. Andre mener dog, at denne ulighed i magt og indflydelse vil føre til oprør og konflikt snarere end stiltiende opgivelse af det politiske engagement. I Danmark er denne type politisk ulighed historisk blevet udfordret af forskellige former for kollektiv handling, ikke mindst faglige organiseringer, der har gjort kollektiv forhandling til en grundsten i den danske arbejdsmarkedsmodel.

Dertil kommer, at *politisk deltagelse ikke er nogen garanti for indflydelse*. Nogle forskere har derfor interesseret sig for tre dimensioner af politisk ulighed: politisk stemme, repræsentation og indflydelse<sup>33</sup> (der kan siges at være vigtige elementer i SDG 16), ligesom SDG 10 bl.a. inkluderer et delmål om opnåelsen af politisk inklusion og stemme. Generelt set har forskningen endnu ikke udviklet stærke indikatorer til at måle politisk stemme og deltagelse, og kan hovedsageligt forsøge at måle, hvem der stemmer, og hvem der deltager i formelle og uformelle politiske processer. For politisk ulighed er det dog lige så vigtigt at forstå, hvem der rent faktisk har noget at sige, og hvis forslag der har indflydelse snarere end bare at give et bredt billede af formel deltagelse. Her viser forskningen med al tydelighed, at deltagelse ingen garanti giver for indflydelse. Sydafrika, et af verdens mest ulige lande, kan nævnes som et eksempel på dette. Mens landet har én af verdens mest progressive grundlove, hvad angår lighed mellem kønnene og inddragelse af civilsamfundet, er den demokratiske dialog og ligestillingen i landet alvorligt udfordret.

Som Amartya Sen og Hal Koch har understreget, handler demokrati om mere end bare konkurrenceprægede valg, ikke mindst lige muligheder for alle til både at påvirke og holde politiske beslutningstagere ansvarlige gennem 'politisk deltagelse, dialog og offentlig interaktion' – forhold, som høj grad af politisk ulighed besværliggør. Det betyder ikke, at alle præferencer i sidste ende vil slå igennem ligeligt, men snarere at *sociale, kulturelle eller økonomiske ressourcer ikke skal være afgørende for, hvem der dominerer den politiske dagsorden*. Den stigende politiske ulighed mange steder har da også medført argumenter om, at vi lever i en post-demokratisk tid, hvor de traditionelle demokratiske institutioner består, men hvor politisk magt er koncentreret i hænderne på en (i stigende grad professionaliseret) politisk elite, hvis præferencer og initiativer hovedsageligt afspejler deres egne samt økonomiske elitors interesser.

Afsluttende kan det siges, at disse forhold om ulighed er tydeligt selvforstærkende. I alle politiske systemer er der som nævnt en dokumenteret tendens til, at rige grupper sidder på en større del af magten og bruger denne indflydelse selvforstærkende. Det betyder, at *jo større økonomisk ulighed, desto større risiko er der for, at et land udvikler sig i en ikke-demokratisk retning*. Og jo større ulighed, desto mindre økonomisk frihed og mere ulige udgangspunkter for mennesker til at forme deres eget liv. Som FN's tidligere rapporteur for menneskerettigheder Magdalena Carmona har udtalt, så er der tale om en ond cirkel: jo mere ulighed, desto mindre deltagelse; og jo mindre deltagelse, desto højere ulighed. Ulighed er ikke bare et resultat af komplekse økonomiske dynamikker, men i høj grad af politiske valg, ofte foretaget i politiske systemer, hvor visse grupper har uforholdsmæssig stor magt til at forme både muligheder og udfald for store samfundsgrupper.

## MULIGE DISKUSSIONSEMNER

- Hvordan afvejer et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde det skisma, at ejerskab er afgørende for at skabe forandring, men at nationale prioriteter ofte fastsættes af eliter, der typisk vil have en stærk interesse i at fastholde de uligheder, som deres egne privilegier bygger på? Hvilke grupper kan og vil i det hele taget mobiliseres for at bekæmpe ulighed?
- Giver det mening for et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde at bekæmpe enten økonomiske eller politiske uligheder separat? Skal disse forskellige uligheder altid inddrages i en samlet tilgang?
- Hvis politisk ulighed kan fastholdes selv gennem demokratiske institutioner og love, hvordan kan et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde så bedst arbejde for at skabe reelle fremskridt for politisk lighed og indflydelse for alle samfundsgrupper?

# BEKÆMPELSE AF ULIGHEDER Gennem UDVIKLINGSSAMARBEJDET

At gøre op med uligheder er en politisk opgave i højere grad end at bekæmpe fattigdom, men samtidig en ambition der kan realiseres gennem politisk handling. Et strategisk fokus på uligheder er politisk, fordi det konfronterer strukturelle forhold, der gavner nogen på bekostning af andre, og der er derfor altid stærke interesser i at fastholde uligheder. Men det er også væsentligt at understrege, at det på den lange bane giver samfundsmæssig mening at reducere uligheder. Når uligheder reduceres, giver det mulighed for øget (inklusive) økonomisk vækst, demokratisk magtudøvelse, færre sociale problemer og derved et generelt løft i velfærd.

Det er vigtigt at notere, at udviklingssamarbejdet og -bistanden kun er en lille del af en større helhed og derfor har størst effekt, når den udnytter og understøtter eksisterende muligheder og forandringer. Samtidig udgør dansk bistand typisk kun en særdeles begrænset del af det samlede udviklingsengagement i Danmarks samarbejdslande. Det betyder dels, at bistanden er nødt til at være særdeles tilpasset de givne vilkår og basere sig på en skarp analyse af muligheder og begrænsninger i den enkelte kontekst, og dels, at den er afhængig af arbejdsdeling, gode partnere og synergi med andre prioriteter. Et politisk fokus på ulighed kræver også erkendelse af, at udviklingssamarbejdet i sig selv er kendetegnet ved en fundamental økonomisk ulighed mellem giver og modtager, ligesom der er kulturelle og andre forskelle. Alene det at sætte bekæmpelse af et andet samfunds uligheder på dagsordenen er udtryk for en ulighed.

Mange af de traditionelle arbejdsområder i udviklingssamarbejdet har mulighed for at reducere uligheder, og derfor følger der her et sæt brede forslag i form af en kombination af kendte og nye indsatser. I forhold til ulighed er det ikke kun relevant, hvor man sætter ind (f.eks. i bestemte sektorer), men i høj grad også hvordan. Derudover gælder det for nedenstående forslag, at de er indbyrdes forbundne og derfor ikke kan adresseres som siloer. Forslagene bygger på den grundlæggende tanke, at et ulighedsorienteret udviklingssamarbejde skal fokusere på inklusiv vækst og en vis omfordeling bl.a. ved at understøtte institutioner, der trækker i den retning. Vækst er en nødvendig forudsætning for opnåelse af velfærd i langt de fleste afrikanske samfund, men det skal være en vækst, der tilgodeser fattige og marginaliserede grupper. Samtidig er uligheden nogle steder af en karakter, der undergraver økonomisk og social udvikling samt politisk inklusion. Derfor må der også finde en vis omfordeling sted.

### ■ **Styrk institutioner og rammebetingelser til gavn for de fattige**

I samfund, hvor ansvarlige institutioner opretholder sikkerhed og regulerer social interaktion på gennemsigtig og forudsigelig vis, vil marginaliserede grupper typisk have bedre muligheder for at øve indflydelse og opnå fremgang, end hvor det ikke er tilfældet. Det gælder retsvæsen, politi og sikkerhedsstyrker, det gælder markedsregulerende institutioner og skattevæsenet, og det gælder serviceydelser som landbrugsrådgivning, lånevirkosomhed, udstedelse af ID-papirer osv. For at sikre lige adgang skal man ofte være særligt opmærksom på marginaliserede gruppers specifikke behov. Hvis de institutionelle rammer er favorable, vil f.eks. fremskridt inden for uddannelse typisk ikke blot sikre en længere livslang indkomst, men også større politisk indflydelse og bedre arbejdsvilkår.

### ■ **Styrk de sociale sektorer**

Sundhed, uddannelse, rent drikkevand, m.v. har vist sig at være afgørende forudsætninger for at kunne udnytte muligheder og opnå velfærd. De er nødvendige for såvel social mobilitet som en reduktion af generelle uligheder mellem sociale kategorier. Det gælder ikke mindst for de ekstremt fattige, for hvem den mindste krise kan få langsigtede negative effekter. Samtidig er det en forudsætning for økonomisk vækst, at der eksisterer en veluddannet, rask arbejdskraft, og hvor den eksisterer, har væksten ofte fået en mere inklusiv karakter. Endvidere lader uddannelse til at være central for social mobilitet og for evnen til at bryde negativ social arv.<sup>34</sup> Samtidig er det vigtigt, at indsatsen i de sociale sektorer tilgodeser særligt marginaliserede gruppers behov (kvalitetsskoleuddannelse, primær sundhedstjeneste, drikkevand i slumområder m.v.) og ikke favoriserer f.eks. universitetsuddannelse og hjertekirurgi.

### ■ **Styrk målrettede sociale ydelser**

I forlængelse af ovenstående kan målrettede sociale ydelser, favorisering af marginaliserede grupper og sikkerhedsnet frigøre fattige og undertrykte fra at prioritere det umiddelbare over det langsigtede. Sådanne ordninger kan gøre mennesker i stand til rent faktisk at udnytte de muligheder, der allerede eksisterer, men som kræver en indsats over længere tid, ligesom de kan åbne op for muligheder, der ikke eksisterer uden disse ydelser, som f.eks. også kan være finansielle ydelser i form af lån, kreditter, støtte til virksomhedsopstart m.v. Målrettede ydelser kan have politiske omkostninger, fordi disse ikke kommer befolkningen generelt til gode, men favorisering af særligt marginaliserede grupper er ofte en nødvendighed i forsøget på ikke 'at efterlade nogen tilbage'. Horisontale uligheder kan være så rodfæstede, at den blotte tilstedeværelse af bestemte ydelser og tilbud ikke er tilstrækkeligt til, at specifikke grupper drager nytte af dem.

### ■ **Styrk indsatsen ift. småbønder og småfirmaer**

I Afrika vil en øget produktivitet for småbønder være af stor betydning både for rigtigt mange fattige mennesker og for landenes fødevarer sikkerhed. Industrialisering er klart ønskværdig, men hverken umiddelbart forestående eller mulig uden en effektiv landbrugssektor, der kan levere varierede kvalitetsprodukter til byerne. Tilsvarende giver den tiltagende urbanisering mulighed for bedre landbrugspriser, hvis værksteder og andre små virksomheder kan udvikle sig, hyre arbejdskraft og skabe en vækst, der kommer den brede befolkning til gode. Helt ny forskning peger på, at i f.eks. Tanzania har der over de seneste år fundet en positiv, markedsdrevet udvikling sted i urbaniserede landområder, hvad angår både produktion og indtægter. Adgang til jord, kredit og ressourcer i bred forstand for småbønder og småfirmaer er central.

### ■ **Skab retfærdige arbejdsvilkår og -markeder**

Organiseringen og reguleringen af (arbejds)markeder er afgørende for, hvilken løn mennesker tjener gennem arbejde. Politikker og institutioner er med til at forme disse og kan således også aktivt bruges til at påvirke arbejdstagerrettigheder, legitime og ulovlige arbejdspraksisser, inklusion af specielle grupper på arbejdsmarkedet, osv. Ligesom med uddannelse er ikke kun adgang til jobs vigtigt for ulighed, men i høj grad også hvilken type jobs, der er tale om, og under hvilke forhold. Her har reguleringer om mindsteløn en væsentlig rolle at spille. I langt de fleste lavindkomstlande hyres en markant del af arbejdskraften gennem uformelle kontrakter (op mod 70 procent), hvilket ofte tilsidestætter minimumslønninger, men en gradvis formalisering kan ændre dette.

### ■ **Skab bedre handelsbetingelser for fattige lande**

Handelsaftaler er typisk udformet omkring kommercielle hensyn. De prioriterer sjældent udviklingshensyn, men der er intet til hinder for dette. Nobelprismodtageren Joseph Stiglitz peger på, at et internationalt handelsregime kunne organiseres på basis af simple principper, hvor alle lande åbner deres markeder for lande, der er fattigere end dem selv, mens fattige lande har muligheden for at beskytte særlige industrier over for rigere lande.<sup>35</sup> I en situation, hvor Verdenshandelsorganisationen (WTO) i årevis har været dysfunktionel, kunne et anderledes perspektiv muligvis skabe ny dynamik. Handel og globale værdikæder kan skabe ulighed, men de kan også bidrage til fattigdomsbekæmpelse alt afhængig af de politiske rammer.<sup>36</sup>

### ■ **Støt fattige landes indflydelse på internationale forhandlinger og beslutninger**

Til trods for forsøg på reformer af stemmer og indflydelse i internationale organisationer som Verdensbanken og Valutafonden er mange multilaterale fora organiseret til fordel for rige lande og magtfordelingen anno 1945. Samtidig har mange fattige lande typisk behov for kapacitetsopbygning, hvad angår diplomatisk arbejde og interessevaretagelse ikke mindst i forhold til mere tekniske anliggender omkring handel, patentrettigheder, m.v.



■ **Arbejd for international beskatning til udviklingsfinansiering**

Den grundlæggende ulighed mellem giver og modtager i udviklingssamarbejdet kan udfordres gennem international beskatning, således at midler til finansiering af udviklingsaktiviteter ikke gives af et land til et andet. Det vil kræve stærke multilaterale institutioner at sikre forvaltningen af midlerne, men det er ikke usandsynligt, at der kan mobiliseres væsentligt flere ressourcer til udvikling gennem international beskatning, end det har vist sig muligt inden for rammerne af det eksisterende udviklingssamarbejde. Desuden giver et fokus på beskatning en mulighed for også at påvirke ulige forhold i fordelingen af værdi og risici i globale værdikæder.

■ **Arbejd for en universel basisindkomst**

Et særdeles stærkt initiativ til bekæmpelse af ulighed og for at sikre at 'ingen lades tilbage' ville være en universel basisindkomst. Dens præcise udformning og dens finansiering vil tage mange år at udvikle, og derfor må et initiativ i den retning være langsigtet, identificere alliancepartnere og basere sig på adskillige pilotforsøg. En passende tidshorisont vil sikkert være en vedtagelse på FNs Generalforsamling i 2030.

# NOTER

- 1 World Bank, 2016. Poverty and shared prosperity: Taking on inequality. Washington DC.
- 2 Alvaredo, Facundo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, 2018. World inequality report 2018. World Inequality Lab. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- 3 Oxfam, 2019. Public good or private wealth? Oxfam Briefing Paper, January, Oxford. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-en.pdf>
- 4 Oxfam, 2019. The West Africa inequality crisis: How West African governments are failing to reduce inequality, and what should be done about it. July, Oxford. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620837/bp-west-africa-inequality-crisis-090719-en.pdf>; Chancel, Lucas; Denis Cogneau; Amory Gethin & Alix Myczkowski. 2019. Income inequality in Africa 1990-2017. WID. world Issue Brief 2019/6, World Inequality Lab. <https://wid.world/document/income-inequality-in-africa-1990-2017-wid-world-issue-brief-2019-06/>
- 5 UNDP, 2019. Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. United Nations Development Program, New York. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>
- 6 World Bank. 2019. The changing nature of work. World Development Report 2019. Washington.
- 7 Piketty, Thomas, 2016. Kapitalen i det 21. århundrede. Gyldendal; Piketty, Thomas, 2020. Kapital og ideologi. Gyldendal; Milanovic, Branco, 2005. Worlds apart: Measuring international and global inequality. Princeton University Press; Milanovic, Branco, 2011a. The haves and the have-nots. Basic Books; Milanovic, Branco, 2016. Global inequality: A new approach for the age of globalization. Harvard University Press; Atkinson, Anthony B. 2015. Inequality: What can be done? Harvard University Press.
- 8 Sen, Amartya, 1992. Inequality reexamined. Oxford University Press; Sen, Amartya, 1999. Development as freedom. Oxford University Press.
- 9 Stewart, Frances, 2002. Horizontal inequalities: A neglected dimension of development. QEH Working Paper Series, No. 81, February.
- 10 Se Chancel et al. 2019.
- 11 Se Alvaredo et al. 2018.
- 12 Ibid.
- 13 Milanovic, Branco, 2020. After the financial crisis: The evolution of the global income distribution between 2008 and 2013. Stone Center on Socio-Economic Inequality. Working Paper Series, No. 18, July.
- 14 Milanovic, Branco, 2011b. Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants. World Bank, Policy Research Working Paper, No. 5820.
- 15 Se Chancel et al. 2019.
- 16 Odusola, Ayodele, Giovanni Andrea Cornia, Haroon Bhorat and Pedro Conceição, 2017. Income inequality trends in Sub-Saharan Africa: Divergence, determinants and consequences. UNDP, New York.
- 17 UNDP 2018. Human development indices and indicators: 2018 statistical update. Briefing note on Mali. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/MLI.pdf>
- 18 Milanovic, 2016; Milanovic, Branco. 2018. If you want to be rich, you'd better be born in, or emigrate to a rich country. Forbes India Magazine. March 19. <https://www.forbesindia.com/article/rotman/if-you-want-to-be-rich-you-d-better-be-born-in-or-emigrate-to-a-rich-country-economist-branko-milanovic/49703/1>
- 19 Wilkinson, Richard & Kate Pickett, 2010. The spirit level: Why equality is better for everyone. Penguin Books.
- 20 Case, Anne & Angus Deaton, 2015, Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century. PNAS. <https://www.pnas.org/content/pnas/112/49/15078.full.pdf>
- 21 Van der Weide, Roy & Branco Milanovic. 2014. Inequality is bad for growth of the poor. Policy Research Working Paper. The World Bank, Washington; Berg, Andrew, Jonathan D. Ostry, Charalambos G. Tsangarides & Yorbol Yakhshilikov. 2018. Redistribution, inequality, and growth: New evidence. Journal of Economic Growth, Vol. 23, pp. 259-305; Dabla-Norris, Era, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka & Evridiki Tsounta. 2015. Causes and consequences of income inequality: A global perspective. IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington DC.
- 22 World Bank. 2018. Learning to realize education's promise. World Development Report 2018. Washington.

- 23 UN OCHA. 2020. 'Global Humanitarian Response Plan: Covid-19'; WFP. 2020. COVID-19 Will Double Number of People Facing Food Crises Unless Swift Action Is Taken. World Food Programme. Retrieved from: <https://www.wfpusa.org/news-release/covid-19-will-double-number-of-people-facing-food-crises-unless-swift-action-is-taken/>. Accessed October 2020.
- 24 Acemoglu, D. and J. A. Robinson. 2000. 'Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective.' *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1167–99.
- 25 Østby, G., 2008. 'Polarization, horizontal inequalities and violent civil conflict', *Journal of Peace Research* 45, 143–162.
- 26 Se Stewart, F. 2000. 'Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities', *Oxford Development Studies* 28:245–62.
- 27 Se fx Ted Gurr's relative deprivation theory – Gurr, T. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- 28 Se Milanovic B. 2009. Global inequality and the global inequality extraction ratio: the story of the past two centuries. Work. Pap. Ser. 5044, World Bank Policy Res.; Stiglitz, J. 2009. 'The global crisis, social protection and jobs', *International Labour Review*, vol. 148, nos 1–2, 1–13
- 29 Kaminsky, G. L., and C. M. Reinhart. 1999. 'The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems'. *American Economic Review* 89(3): 473–500.
- 30 Se fx Krieger, T. & Meierrieks, D. 2015. Political capitalism: the interaction between income inequality, economic freedom and democracy. CESifo Working Paper. Center for Economic Studies & ifo Institute.
- 31 Se Piketty, 2016.
- 32 Solt, F. 2008. 'Economic inequality and democratic political engagement'. *American Journal of Political Science*, 52(1): 48-60.
- 33 Gaventa, J. & Runciman, C. 2016. 'Untangling economic and political inequality: the case of South Africa' in *World Social Science Report 2016*, UNESCO and the ISSC, Paris.
- 34 Se World Bank, 2018.
- 35 Stiglitz, Joseph E. & Andrew Charlton. 2005. *Fair trade for all: How trade can promote development*. Oxford: Oxford University Press.
- 36 World Bank. 2020. *Trading for development in the age of global value chains. World Development Report 2020*. Washington.



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER  
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | [www.diis.dk](http://www.diis.dk)