



# ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGS- SAMARBEJDE

ULIGHED, SKATTER OG  
AFGIFTER, OFFENTLIGE  
SERVICEYDELSESR OG  
SOCIALE SIKKERHEDSNET  
I DE FATTIGSTE  
UDVIKLINGSLANDE

# **ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGSSAMARBEJDE**

## **Ulighed, skatter og afgifter, offentlige serviceydelser og sociale sikkerhedsnet i de fattigste udviklingslande**

Neil Webster, Ole Winckler Andersen og Ole Therkildsen, DIIS.

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

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 97887-7236-034-8 (pdf)

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

© København 2021, forfatterne og DIIS

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Indledning</b>	<b>4</b>
<b>Ulighed, skatter og afgifter</b>	<b>5</b>
<b>Ulighed og offentlige serviceydelser</b>	<b>6</b>
<b>Ulighed og sociale sikkerhedsnet</b>	<b>7</b>
<b>Perspektiver</b>	<b>9</b>
<b>Noter</b>	<b>11</b>

# INDLEDNING

I de nordiske lande eksisterer der en form for social kontrakt, der for mange borgere retfærdiggør et betydeligt skattetryk mod, at man har demokratisk kontrol med skatteindtægterne og samtidig får adgang til en bred vifte af offentlige serviceydelser og sociale overførsler. I de fattigste udviklingslande forholder det sig helt anderledes. Skattebasen er meget lavere, og tilliden til, at skatter og afgifter bliver betalt tilbage til borgerne i form af offentlige serviceydelser, er ringe. Samtidig er de offentlige serviceydelser i de fattigste udviklingslande karakteriseret af dårlig kvalitet og ulige adgang. Dertil kommer, at sociale sikkerhedsnet, som vi kender dem, er nærmest fraværende i de fattigste udviklingslande.

Dette temapapir præsenterer tre aspekter af denne problematik. For det første diskuteres sammenhængen mellem ulighed, skatter og afgifter i de fattigste udviklingslande og disses muligheder for selv at finansiere Verdensmålene (SDG'erne) igennem øgede skatter og afgifter. Analyser viser, at dette kun i begrænset omfang er muligt. For det andet diskuteres ulighed og adgangen til offentlige serviceydelser i landene. Analyser viser, at der er store finansieringsbehov inden for forskellige offentlige serviceydelser, der samtidig er karakteriseret af en ulige adgang samt vækst i brugerbetaling og privatisering. For det tredje diskuteres væksten i sociale sikkerhedsnet. Analyser viser, at de fattigste landes egne muligheder for at skattefinansiere sådanne sikkerhedsnet er stærkt begrænsede, og at disse er helt utilstrækkelige til at dække sårbare grupper af befolkningen – ikke mindst under covid-19. Papiret afslutter med at pege på nogle mulige udviklingspolitiske perspektiver med udgangspunkt i disse tre områder.

# ULIGHED, SKATTER OG AFGIFTER

Mulighederne i de fattigste udviklingslandene for en markant vækst i de offentlige indtægter eller for en omfordeling gennem skatter og afgifter er stærkt begrænset på kort sigt.<sup>1</sup> IMF vurderede (før covid-19), at de fattigste udviklingslande generelt kan forøge skatteprovenuet med 5 procentpoint af BNP inden 2030.<sup>2</sup> Det har ingen af Danmarks partnerlande i Afrika præsteret fra 2000 til 2018. En hurtig og betydelig stigning i skatteprovenuet er urealistisk, og dette er blevet endnu vanskeligere på grund af covid-19. Landene har derfor ikke selv mulighed for at finansiere SDG'erne, som i øvrigt kræver meget større investeringer end en forøgelse af skatteprovenuet på yderligere 5 pct. af BNP.

De fattigste udviklingslande er generelt gode til at beskatte deres økonomier, men kombinationen af små økonomier og en stor uformel sektor (skøn peger på, at kun 15 pct. af befolkningerne betaler indkomstskat) gør det vanskeligt hurtigt at øge skatte- og afgiftsprovenuet.<sup>3</sup> Dertil kommer, at skatte- og afgiftsstigninger kan komme til at 'vende den tunge ende nedad' afhængig af, hvordan disse udformes. Skatte- og afgiftsstigninger uden reformer vil derfor kunne føre til øget ulighed. Hvorvidt reformer vil føre til øget lighed eller ulighed afhænger af deres indhold.

Et centralt spørgsmål er naturligvis ikke alene, hvem der betaler, men også hvem der nyder godt af de offentlige serviceydelser og overførsler. Forskellige studier har søgt at analysere dette.<sup>4</sup> Resultaterne er landespecifikke, og det er derfor ikke muligt at drage nogle generelle konklusioner. Der er således ikke nogen sikkerhed for, at især fattige befolkningsgrupper vil blive kompenseret ved bedre offentlige serviceydelser eller overførsler, der er finansieret af højere skatter og afgifter. De fordelingsmæssige konsekvenser vil desuden afhænge af, hvor effektiv den offentlig forvaltning i landene er. En nylig analyse peger således på, at der er betydelige effektivitetsgevinster at hente i de offentlige sektorer i de fattigste udviklingslande, og at sådanne effektivitetsforbedringer kan være lige så vigtige som skatte- og afgiftsstigninger.<sup>5</sup> Decentralisering af opgaver og skat kan være et muligt redskab til at effektivere anvendelsen af de offentlige ressourcer.<sup>6</sup>

Beskatning af multinationale selskaber og internationale finansielle transaktioner har fyldt meget i debatten, og der er et stort potentiale for yderligere indtægter på dette område. Studier peger dog på, at forventningerne til disse indtægter ofte er urealistiske,<sup>7</sup> men igen vil det variere mellem de enkelte lande. Lande med naturressourcer kan f.eks. forventes at få en større gevinst ved en forbedret beskatning.<sup>8</sup> Samtidig har nogle af landene igangsat et 'race to the bottom' ved at nedsætte selskabsskatterne for at tiltrække udenlandske investeringer. Det kan betyde betydelige tabte skatteindtægter.

# ULIGHED OG OFFENTLIGE SERVICEYDELSER

Bl.a. Verdensbanken har udtrykt bekymring for, at der bliver investeret for lidt i de sociale sektorer i udviklingslandene, og at det ikke bare har betydning for de fremtidige vækstmuligheder, men at det også vil betyde fortsat stor ulighed og fattigdom.<sup>9</sup> De fattigste udviklingslandes økonomier er små, men derudover viser analyser, at landenes udgifter til de sociale sektorer som andel af BNP er markant lavere end i f.eks. Danmark eller Europa. F.eks. er sundhedsudgifternes andel af BNP mellem 3-4 pct. i udviklingslande som Etiopien, Ghana, Tanzania og Uganda, mens de er over 10 pct. i Danmark og 8 pct. i Europa som helhed.<sup>10</sup> Et tilsvarende stort finansieringsgab er der inden for uddannelse. En nylig analyse konkluderer, at udgifterne pr. skoleelev i de fattigste lande i Afrika kun er 20-25 pct. af de tilsvarende udgifter i Latinamerika og Asien, samtidig med at landene har fået en voksende ung befolkning.<sup>11</sup> De offentlige udgifter til sundhed og uddannelse er således meget lave i de fattigste udviklingslande.

Denne udfordring er ikke blevet mindre under covid-19. Den markant lavere og negative økonomiske vækst har store konsekvenser for de fattigste lande.<sup>12</sup> De bliver nødt til at tilpasse de offentlige budgetter, og foreløbige analyser fra bl.a. Verdensbanken viser, at pandemien vil medføre relativt øgede udgifter til sundhed, mens offentlige udgifter til uddannelse vil blive reduceret.<sup>13</sup> Det kan føre til øget privatisering, voksende brugerbetaling og dermed til en fortsættelse af de senere års tendens. Dårlige økonomiske forhold kan også betyde, at nogle fravælger private serviceydelser og går over til offentlige løsninger inden for bl.a. sundhed og uddannelse. Forskellige former for brugerbetaling er dog vokset i alle Danmarks partnerlande i Afrika.<sup>14</sup> Et skøn peger eksempelvis på, at næsten en tredjedel af uddannelsesudgifterne i de fattigste udviklingslande finansieres ved brugerbetaling.<sup>15</sup> Øget fragmentering og øget ulighed i adgangen til vigtige offentlige serviceydelser som sundhed og uddannelse kan derfor forudses i de kommende år.

En række af de fattigste udviklingslande har eksperimenteret med en øget decentralisering og med lokalt ansvar for forskellige serviceydelser, hvilket har vist sig, afhængig af konteksten, at give muligheder for bedre at imødekomme lokale behov og sikring af mere lige adgang til disse serviceydelser. Sådanne decentraliseringsreformer har imidlertid også vist sig at indeholde en række udfordringer – ikke bare finansielle men også kapacitetsmæssige – men erfaringer peger, som nævnt tidligere i dette temapapir på, at der er en sammenhæng mellem opbygningen af forvaltningen i landene og adgangen til forskellige serviceydelser. Det kan også omfatte, at der, hvor dette er relevant, etableres en sammenhæng mellem den offentlige service og dennes finansiering. Det kan f.eks. være på kommunalt niveau, hvor man igennem lokale indtægter, kommunal udligning og statslige tilskud leverer serviceydelser i overensstemmelse med standarder, der er fastlagt af den nationale regering.

# ULIGHED OG SOCIALE SIKKERHEDSNET

Sociale sikkerhedsnet<sup>16</sup> bliver i voksende omfang set som centrale instrumenter til at reducere uligheden i udviklingslandene, men f.eks. også til at modvirke de sociale og økonomiske konsekvenser af covid-19 i de fattigste udviklingslande.<sup>17</sup> De kan være udformet forskelligt og bl.a. omfatte overførsler, offentlige arbejder, subsidier, forsikringsordninger og forskellige pensionsordninger. Det kan både være på kort sigt, hvor forskellige overførsler og sociale ydelser kan forbedre fødevarerikthed og mindske indkomstchok ved f.eks. sygdom, og på lang sigt, hvor sociale sikkerhedsnet kan reducere faktorer, der giver anledning til fortsat fattigdom og ulighed, som kan gå i social arv fra generation til generation.

ILO har estimeret, at kun 10 pct. af den erhvervsaktive del af befolkningen i Afrika er dækket af forskellige former for sikkerhedsnet, men der er sociale sikkerhedsnet og velfærdsprogrammer til stede i en del lande.<sup>18</sup> F.eks. har Etiopien et Rural Productive Safety Net Program (RPSNP), der dækker 7 pct. af befolkningen (6,9 millioner) med en kombination af offentlige arbejdsprojekter og overførsler.<sup>19</sup> Ghana er et andet eksempel med flere programmer, inkl. Ghanaian Livelihood Empowerment Against Poverty Programme (LEAP), som dækker 2,2 millioner fattige og sårbare personer.<sup>20</sup> De mange programmer i disse lande dækker forskellige mål og målgrupper, men mangler en overordnet strategi.

En del lande er også på vej til at opbygge pensionssystemer, men de dækker typisk også kun en mindre del af befolkningerne, og studier peger på, at der er en række politiske, administrative og finansielle udfordringer med forvaltningen af disse pensionssystemer.<sup>21</sup>

Sociale sikkerhedsnet kan opbygges på en række forskellige måder, hvor bl.a. spørgsmålet om, hvilke betingelser der skal stilles – eller evt. ikke stilles – i forbindelse med f.eks. egentlige pengeoverførsler eller deltagelse i offentlige arbejdsprojekter, har fyldt meget i diskussionerne.<sup>22</sup> En anden central diskussion har kredset om bæredygtigheden af disse programmer. Programmerne er ofte startet af donorer og med fokus på en mindre befolkningsgruppe, hvorefter intentionen har været, at regeringerne i landene skulle overtage programmerne og gradvist udvide dem til en større del af befolkningerne. Dette har af både politiske og økonomiske grunde imidlertid ofte været vanskeligt, og programmerne har derfor fortsat en begrænset dækning. Erfaringer viser, at effekten af programmerne afhænger meget af, hvordan de tilrettelægges i lyset af den konkrete kontekst.

En særlig udfordring kan være at sikre sammenhængen mellem støtte til sociale sikkerhedsnet og humanitær bistand, som oftest opfattes som to vidt forskellige områder, men hvor målgruppen i nogle tilfælde kan være den samme. Denne udfordring findes dog også i den bredere diskussion om sammenhængen mellem humanitær bistand og støtte til udviklingsspørgsmål.

Sociale sikkerhedsnet kan dog ikke gøre det alene. En mere varig effekt, og herunder mindsket ulighed, forudsætter, at programmerne ikke gennemføres i et tomrum. Tværtimod er det vigtigt, at lokale institutioner, serviceydelser og rammerne for lokal økonomisk udvikling samtidig styrkes, hvis man skal sikre sig, at den centrale målsætning med SDG'erne om at 'leave no one behind' opfyldes.<sup>23</sup>



# PERSPEKTIVER

På ovenstående tre områder (skatter og afgifter, offentlige serviceydelser samt sociale sikkerhedsnet) er det således muligt at tage initiativer, der vil kunne reducere uligheden i udviklingslandene og være med til at styrke sammenhængskraften i landene. Man skal dog være opmærksom på, at donorbistanden er lille og udgør et stadigt svindende bidrag til de fattigste udviklingslandes økonomier.

Overvejelser om tilrettelæggelsen af den danske bilaterale bistand bør tage udgangspunkt i, at Danmark er en relativt lille donor, og at en arbejdsdeling bør ske med andre donorer, både bilaterale og multilaterale donorer, og andre aktører (den private sektor, NGO'er osv.). Det kan f.eks. være med udgangspunkt i en vurdering af, hvor de enkelte aktører har deres komparative fordele, og et samtidigt ønske om ikke at sprede udviklingsbistanden for meget. Erfaringer viser også, at det er afgørende for en vellykket udviklingsbistand, at anvendelsen sker i tæt samarbejde med partnerlandene og tager udgangspunkter i deres planer og prioriteringer, men samtidig med udgangspunkt i en erkendelse af, at der i udviklingslandene er forskellige politiske interesser, og at befolkningerne i landene har varierende politisk indflydelse.

I forlængelse af det foregående vil sådanne donorinitiativer både kunne indeholde elementer af en mere tværgående karakter som f.eks. støtte til opbygning og styrkelse af den offentlige forvaltning, herunder til decentralisering og forskellige institutioner – og mere specifikke elementer som f.eks. målrettet støtte til specifikke områder, befolkningsgrupper etc.

Støtten til opbygning af kapacitet i den offentlige forvaltning i de fattigste udviklingslande kan bl.a. være med til at sikre et større fokus på fordelingsmæssige aspekter, men kan også mere konkret omfatte f.eks. støtte til forbedret styring af de offentlige finanser, støtte til skatteforvaltninger, og støtte til en effektiv decentralisering, der samtidig sikrer inddragelse af befolkningerne. En sådan støtte vil også kunne styrke kapaciteten til ikke bare håndtere konsekvenserne af covid-19, men også fremtidige pandemier.

I lyset af de vanskeligheder, der er med at finansiere de sociale sektorer, som sundhed og uddannelse, i udviklingslandene, kan det overvejes, hvorvidt en større del af bistanden, herunder den bilaterale bistand, bør kanaliseres over i disse sektorer, og samtidig på en måde, der reducerer den ulige adgang til disse sektorer.

Spørgsmålet om målretning af udviklingsbistanden mod særlige grupper af befolkningen (f.eks. de fattigste) eller særlige geografiske områder har gennem tiderne givet anledning til mange diskussioner. Der er dog næppe tvivl om, at på kort sigt vil en sådan målretning af bistanden kunne være et muligt instrument til at nå de fattigste befolkningsgrupper. Det kunne være ved at støtte forskellige former for sociale sikkerhedsnet, men, som nævnt ovenfor, er det vigtigt at have fokus ikke bare på sådanne programmets effekt men også deres finansielle bæredygtighed.

# NOTER

- 1 Andersen, O. W. og Therkildsen, O. (2019) De fattigste rammes, hvis skattestigninger i udviklingslandene skal finansiere Verdensmålene. Retrieved from <https://globalnyt.dk/content/de-fattigste-rammes-hvis-skattestigninger-i-udviklingslandene-skal-finansiere-verdensmaalene>
- 2 Gaspar, Amaglobelli, Garcia-Escribano, Prady, & Soto, (2019) Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs (SDN/19/03).
- 3 Moore, M., & Prichard, W. (2017) How Can Governments of Low-Income Countries Collect More Tax Revenue? ICTD Working Paper. Number 70. Brighton: Institute for Development Studies. Fjeldstad, O-H. & Therkildsen, O. (2020). Implications of the COVID pandemic for revenue generation in poor African countries. DIIS Working Paper 2020:13.
- 4 For eksempel Lustig, N., Jellema, J., & Pabon, V. M. (2019). Leaving no one behind: Can tax-funded transfer programs provide income floors in sub-Saharan Africa? The CEQ Institute, Tulane University CEQ Working Paper no 8; Younger, S., Myamba, F. & Mdadila, K. 2016. Fiscal incidence I Tanzania. CEQ Institute, Tulane University CEQ Working Paper no 36.
- 5 Gaspar et al., (2019) op. cit.
- 6 Smoke, P. (2017) Fiscal decentralization frameworks for Agenda 2030: Understanding key issues and crafting strategic reforms. Commonwealth Journal of Local Governance. Issue 20; Sow, M. & Razafimahefa, F. (2015).
- 7 Forstater, M. (2015) Can Stopping 'Tax Dodging' by Multinational Enterprises Close the Gap in Development Finance? CGD Policy Paper Number 069. Washington: Center for Global Development.
- 8 Moore and Prichard. (2017), op. cit. p. 11.
- 9 Se Verdensbankens Human Capital Project (se [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)); og World Bank (2020) The impact of Covid-19 pandemic on education financing. Washington D.C. The World Bank Group.
- 10 (<http://apps.who.int/nha/database/QuickReports/Index/en> \* WHO region, not EU. \*\* Latest data available, but actual year varies from 2011 to 2017).
- 11 African Development Bank (2020) African Economic Outlook 2020: Developing Africa's workforce for the future. <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020>
- 12 Skøn over konsekvenserne for den økonomiske vækst i forskellige grupper af lande kan bl.a. findes i World Bank (2021). Global Economic Prospects. January 2021. Washington, D.C.: World Bank.
- 13 World Bank. (2020). The Impact of the Covid-19 pandemic on education financing. Washington DC. The World Bank Group.
- 14 Fjeldstad, O-H. & Therkildsen, O. (2020) op. cit..
- 15 The estimate by Al-Samarrai, Cerdan-Infantes, & Lehe (2019, 6) is 41 percent. Mobilizing Resources for Education and Improving Spending Effectiveness. Establishing Realistic Benchmarks Based on Past Trends. Policy Research Working Paper Nr. 8773.
- 16 I dette papir anvender vi udtrykket sociale sikkerhedsnet om en bred vifte af programmer, der kan være med og uden medfinansiering samt være universelle eller målrettede mod særlige befolkningsgrupper. For en typologi på dette område, se f.eks. World Bank (2018) The State of Social Safety Nets. Washington.
- 17 Se OECD (2020). Development Co-operation Report 2020.
- 18 ILO (2020) Social Protection in Africa. <https://www.ilo.org/africa/areas-of-work/social-protection/lang-en/index.htm>. Til trods for en vis udbygning af sociale sikkerhedsnet i de fattigste udviklingslande peger foreløbige tal på, at i forbindelse med Covid-19 har de fattigste udviklingslande kun anvendt 4 USD pr. capita på sociale sikkerhedsnet, hvor det tilsvarende tal for de rigeste lande har været 695 USD (se Gentilini, U. et al. (2020) Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-time Review of Country Measures, World Bank, Washington D.C.).
- 19 Endale, K., Pick, A. & Woldehanna, T (2019) Financing Social Protection in Ethiopia: A Long-term Perspective. OECD Development Policy Papers No. 15, February.
- 20 Government of Ghana (2020) Ministry of Gender, Children and Social Protection: Livelihood Employment Against Poverty (LEAP) <https://www.mogcsp.gov.gh/projects/livelihood-empowerment-against-poverty-leap/>
- 21 Pedersen, R. H. & Andersen, O. W. (2020) Domestic pension funds in Africa: Can they finance the SDGs. Evaluation Study. Danish Ministry of Foreign Affairs.
- 22 En betingelse kan f.eks. være, at man knytter betaling af kontanter til et barns skolegang.
- 23 See World Humanitarian Summit (2016) Commitment to Action: Transcending Humanitarian-Development Divides, World Humanitarian Summit, Istanbul, and IDS (2018), Social Protection and Humanitarian Response: What is the Scope for Integration? Institute of Development Studies. <https://www.ids.ac.uk/publications/social-protection-and-humanitarian-respon-what-is-the-scope-for-integration/>



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