

# **MENS VI VENTER PÅ MIRAKLET** **Udviklingsmålene mod 2015**

D E N N Y V E R D E N

TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

# Globale offentlige goder: forskellige betalings- måder

## Globale offentlige goder

Jeg vil lade kategorien globale offentlige goder dække ting, som verden i fællesskab har brug for eller bekymrer sig om, men som formentlig ikke vil blive realiseret ved ukoordinerede aktiviteter, der begrænser sig til enkelte regeringer. Kategorien er derfor bredere end en mere snæver definition af globale offentlige goder (for eksempel global klimastabilitet, vejrinformationer, monitorering og udryddelse af infektionssygdomme og makroøkonomisk stabilisering) og dækker også spørgsmål som social retfærdighed eller udryddelse af den ekstreme fattigdom, hvordan denne så end defineres. Begrebet kan således omfatte de samme goder (sundhed, uddannelse, miljø og fattigdomsreduktion) som de 2015-mål, der blev vedtaget af FN's generalforsamling i 2000.

Nogle globale offentlige goder er så indlysende vigtige og koster i sammenligning så lidt, at regeringerne finder måder at betale for dem uden de store argumenter. Et eksempel er den service, som World Meteorological Organization yder. I andre tilfælde, som for eksempel en stor del af den internationale aktivitet, som er nødvendig for at bidrage til økonomisk stabilisering eller for at gøre skattesystemerne vandtætte, er det i al væsentlighed politisk koordinering, der skal til, og de økonomiske omkostninger er ubetydelige. Fortjenesten kan endog, som i tilfældet med skattesamarbejdet, kvantificeres for det store flertal af stater, der er med, og som har udsigt til en samlet skattegevinst, der langt overgår omkostningerne. Der er imidlertid rigeligt af erkendte, hastende behov, som højst sandsynligt ikke kan løses uden penge, som hentes globalt, eller i det mindste finansieres med midler, der er skaffet uden for det land, hvor problemerne viser sig.

Disse midler kan i princippet skaffes fra internationale kilder eller fra national officiel udviklingsbistand (ODA) eller fra fonde og legater, som er helt eller delvist private i deres oprindelse. Internationale økonomiske foranstaltninger, som kunne forøge et udviklingslands "egne ressourcer", kunne meget vel tjene det samme formål, og nogle af disse foranstalt-



ninger er ikke kun potentielt produktive, men også politisk fremkommelige. I denne artikel vil de dog kun blive nævnt, hvis de har betydning for spørgsmålet om finansiering udefra.

## Vurdering af de finansielle behov

Deres mangler til trods har 2015 Målene været nyttige ved at opstille et sæt af mål, som skal opfyldes inden et bestemt tidspunkt. Ethvert forsøg på at sætte en pris på deres opfyldelse svarer til at spørge, hvad der yderligere skal til i forhold til og ud over det, som sandsynligvis vil ske under alle omstændigheder. Det kræver klare fortolkninger af, hvad nogle af målene kan komme til at betyde. Hvis det drejer sig om at anslå, hvor meget yderligere udviklingsbistand der skal til, forudsætter det nogle antagelser om, hvad man med rimelighed kan forvente dækket af yderligere relevante udgifter fra udviklingslandenes egen side. Ud over disse temmelig vilkårlige elementer i øvelsen indebærer den også store, men nødvendige, skøn over forholdet mellem inputs og outputs: Hvor mange dollars skal der for eksempel til for at reducere børnedødeligheden med en procent i en befolkning på 100 millioner?

Trods disse enorme, nødvendige elementer af gætteri, har et hold fra Verdensbanken (Devarajan, Miller & Swanson 2002) gjort et forsøg. Ad to forskellige, indbyrdes uafhængige veje kom holdet frem til et middelskøn på ca. 55-58 milliarder USD pr. år for den yderligere nødvendige udviklingsbistand i 2002-priser mellem dengang og 2015. Zedillo-panelet (UN 2001) brugte et tal af samme størrelsesorden til i grove træk at dække den samme vifte af mål. 55 milliarder USD er tæt på det årlige tal for de senere års udviklingsbistand, så skønnene indebærer, at der er behov for en fordobling af udviklingsbistanden. For at fjerne tvivlen om, at en sådan forøget bistand ville kunne opsuges, skønner en anden Verdensbanksundersøgelse (citeret uden reference af UK Treasury and DFID 2003:10), at de lande, som indgår i undersøgelsen, "har passende politiske og institutionelle miljøer på plads og reformer i gang, så de kan opsuge yderligere 40 milliarder USD pr. år." Undersøgelsen omfatter to tredjedele af de lande, som uden denne yderligere bistand sandsynligvis ikke ville kunne opfylde deres del af 2015 Målene.

En anden mere detaljeret undersøgelse, som alene behandler målene inden for sundhedssektoren, ligger stort set i tråd med vurderingen af behovet for udviklingsbistand. Denne undersøgelse har WHO's 2001 Commission on Macroeconomics and Health stået for under ledelse af Jeffrey Sachs. Undersøgelsen vurderer mulighederne for at nå basale sundhedsmæssige mål inden 2015 i lavindkomstlandene og nogle mellemindkomstlande. Den forudser et årligt finansielt underskud – som man ikke kan forvente vil kunne dækkes nationalt og som derfor må skaffes udefra – på 22,1 milliarder USD i 2007, stigende til 30,7 milliarder USD i 2015 (alt sam-

men i 2002-dollar). (Verdensbankens undersøgelse giver en række skøn på det årlige behov for udviklingsbistand i sundhedssektoren, som går fra 20 til 25 milliarder USD.) Det anses for nødvendigt at dække dette underskud med udviklingsbistand – oven i den indenlandske ressourcemobilisering, som med rimelighed kan forventes – for at nå målet, som er sat til i alt 162,8 milliarder USD pr. år i sundhedsudgifter i disse lande i 2007 stigende til 200,3 milliarder USD i 2015. Ligesom Verdensbankens undersøgelse forudsætter WHO-undersøgelsen altså, at yderligere store indenlandske ressourcer vil blive brugt til at nå disse mål. Størstedelen af de ekstra ressourcer forventes altså skaffet nationalt (WHO 2001: 166-175), undtagen i de mindst udviklede lande, men selv der forventes næsten halvdelen skaffet indenlands.

Så de ekstra 50-60 milliarder USD samlet pr. år i udviklingsbistand er et bekvemt mål. Det er blevet anslået, at nationale donorer har forpligtet sig for ca. 16 milliarder USD ekstra om året under og efter Monterreymødet tidligt i 2002, som var højdepunktet i den proces hen mod en finansiering af udviklingen som FN, Verdensbanken og IMF i fællesskab har stået for. Er der andre måder at bygge bro over kløften på?

## Koordinering?

Hvis 2015 Målene skal gribes seriøst an, vil det være højst ønskeligt, at i hvert fald en væsentlig del af bistanden kanaliseres gennem passende multilaterale organer, eller at der sker en koordinering af den bilaterale bistand. Hvis man således kunne fremskaffe øgede multilaterale midler, hvordan skulle de så administreres og af hvem? Skulle det være UNDP, Verdensbankgruppen eller fonde til specielle formål (for eksempel den globale fond til bekæmpelse af aids, tuberkulose og malaria), og hvis man valgte sidstnævnte løsning, hvordan skulle pengene så fordeles mellem disse fonde? I det omfang finansieringen er bilateral, er der så nogen måde, hvorpå der kan ske en koordinering, således at pengene koncentrerer om fattigdomsreduktionen i 2015 Målene og rettes derhen, hvor de kan være mest effektive?

## En international finansfacilitet

Forslaget om etablering af en international finansfacilitet (IFF) (UK Treasury and DFID 2003) blev fremsat af den britiske regering i starten af 2003. Det til formål både at løse problemet med koordinering og at akkumulere yderligere ca. 50 milliarder USD årligt som udviklingsbistand i det meste af perioden fra nu og til 2015.

Ordningen bygger på de ekstra bilaterale bidrag på 16 milliarder USD pr. år i udviklingsbistand, som der blev givet tilsagn om under og efter

Monterrey. Den skulle binde donorerne sammen i en struktur, som skulle 1) opmuntre dem til at koordinere deres målsætning for bistanden og også 2) stille krav om, at deres bistand er sammenhængende og størrelsen forudsigelig et pænt stykke ind i fremtiden. Tilskyndelsen til at gå ind i ordningen er, at det vil gøre donorerne i stand til (gennem lån med *triple A-rating*) at overføre øgede bistandsudbetalinger på gennemsnitligt 50 milliarder USD årligt i nutidspriser i det meste af perioden mellem nu og 2015. Disse udbetalinger ville tilføje den bistand, som tentativt betragtes som nødvendig for at opfylde 2015 Målene, med en klar koncentration omkring områderne undervisning til alle, nedsættelse af børnedødeligheden med to tredjedele, "håndtering" af hiv/aids og halvering af fattigdommen (UK Treasury and DFID 2003:1-2). Bistanden skal selvfølgelig kombineres med den nødvendige politik vedrørende regeringsførelse, handel og investeringer.

Ordningen, som den oprindeligt blev udtænkt, kræver, at de fleste OECD-donorer, herunder alle de store lande, vil gå ind i et langsigtet engagement (beskrevet mundtligt som "juridisk bindende forpligtelser") om yderligere bistand begyndende ved ca. 16 milliarder USD om året og stigende med 4 pct. årligt i faste priser, indledningsvis i 15 år og så i rullende 15-års perioder (formentlig hver tredje år), for at slutte ca. 30 år ud i fremtiden. Løftet om stadigt stigende bidrag over 30 år ville muliggøre en ekstra stor "klump" af betalinger over ca. 10 år sluttende i 2015. Betalingerne skulle finansieres af lån optaget på de kommercielle markeder, men provenuet skulle overføres til ulande, for størstedelens vedkommende som direkte støtte. Den yderligere bistand, som landene har forpligtet sig til indtil 2030'erne, skulle betale renter og afdrag på lånene.

De fremskrivninger, som præsenteres, forudsætter at de ekstra udbetalinger stopper pludseligt efter 2015 (hvorefter donorerne fortsætter indbetalingen i yderligere 15 år eller mere for at betale renter og afdrag på de lån, som allerede er optaget). Der er dog et underforstået håb om, at nye arrangementer er blevet indgået til den tid og formentlig med endnu flere donorbidrag, så man undgår et pludseligt fald i betalingerne.

Den nye institution skulle betragtes som en finansiel formidler, som optager lån og betaler renter og afdrag på dem på vegne af donorregeringerne. Hver donorregering skulle vælge, hvad støtten fra deres låneforpligtelser skal gå til. Midt i 2004 så det ud til, at ordningen blandt de store donorer kun ville blive støttet af England og Frankrig. Der var tvivl om, hvorvidt USA, ifølge deres forfatningspraksis, kunne indgå i de nødvendige "juridisk bindende forpligtelser"! (mundtlig information: Pocantico Report 2003).

Det vigtige i dette forslag, som det ser ud nu, kommer muligvis ikke til at ligge i dets bogstavelige gennemførelse, men i det som det sætter på dagsordenen. Forslaget ønsker at skabe en ny institution med det formål

seriøst og koordineret at tage fat på for eksempel 2015 Målene. To medlemmer af G7 bekræfter, at de tager målene seriøst nok til at forpligte sig kvantitativt langt ind i fremtiden, og de udfordrer de andre donorer til at finde et institutionelt redskab til at koordinere deres anstrengelser og gøre deres bidrag lige så forudsigelige. De forsøger at finde et kompromis mellem bilateral og multilateral bistand – at give den bilaterale bistand nogle af den multilaterale bistands fordele – ved at give donorerne en betydelig diskretion, men få dem til at acceptere fælles regelsæt og en vis fremtidig forpligtelse også til at konsultere hinanden som i et fælles foretagende.

Som det ser ud nu, forekommer det ikke sandsynligt, at IFF vil komme til at se ud, som det er projekteret. Hvad man kan have begrundet håb om, er at den udfordring, der ligger i at få en målrettet metode med koordinering og gensidig forpligtelse for donorerne, vil bære frugt i en eller anden form. Naturligvis skal forslagsstillerne gøre deres bedste for at få planen accepteret, som den er, men det kan blive vigtigt at have nogle positioner at falde tilbage på. Nogle donorer ville måske acceptere forslaget betingelser, som de er, mens der kunne gives plads til at andre deltager på noget anderledes betingelser.

De to største problemer i det nuværende forslag er først kravet om en 15-års rullende, juridisk bindende forpligtelse og dernæst det svære spørgsmål om, hvordan det klart projekterede kraftige fald i udbetalingerne efter 2015 kan undgås eller formindskes.

For det første er den juridisk bindende forpligtelse kun nødvendig, fordi man har udformet låntagningen, så den bliver puljet og sker i en enkelt multilateral institution. Hvis hver donor simpelthen udstedte lån for egen regning med det formål at finansiere de nødvendige udbetalinger, ville der ikke være brug for lovgivere til at vedtage love, som kunne binde deres efterfølgere. Når en velanset regering udsteder et lån, er der en kontraktmæssig forpligtelse til at betale renter og afdrag, uden at der skal vedtages nogen speciel lovgivning. De omhandlede regeringers anseelse er god, formentlig mindst lige så god som den foreslåede multilaterale institutions anseelse vil blive. Hvis det aftales, at bistandsbetalingerne skal falde før donorforpligtelserne forfalder, kunne donorerne simpelthen aftale selv at optage tilsvarende lån i stedet for at garantere en vis andel af omkostningerne i forbindelse med betaling af renter og afdrag for lån optaget af en ny institution for så og så mange år ud i fremtiden. Dette ville automatisk indebære en forpligtelse til at betale renter og afdrag.

Umiddelbart skulle det ikke være vanskeligere at overtale en donor-regering til at optage så og så store lån på forskellige tidspunkter (med de forpligtelser til at betale renter og afdrag, der følger med) end at overtale den til at følge en tilsvarende plan for betaling af renter og afdrag, når låneren er en selvstændig multilateral institution. Uanset hvilke økono-

miske forpligtelser, donorerne hypotetisk måtte indgå i år for år, som foreslået i forbindelse med IFF, så kunne de påtage sig nøjagtig de samme forpligtelser, skulle man synes, som individuelle låner ved at optage de samme lån samlet. Formodentlig ville renten ikke være lavere med den multilaterale fond som låner, end den ville være for de enkelte regeringer. I det omfang, de enkelte donorregeringers store kreditværdighed ikke får så stor betydning for de lån, som den multilaterale fond optager, som for lån optaget af de enkelte regeringer, kunne regeringerne af deres kreditorer betragtes som endog mere pålidelige kunder end fonden.

Forslagsstillerne til IFF håber måske ved hjælp af en fond som mellemed at gøre donorerens økonomiske bidrag mere bindende, på et højere niveau eller længere ud i fremtiden, end hvis donorerne selv indgik forpligtelserne enkeltvis, men det er svært at se, hvorfor det skulle være tilfældet. Der kunne måske skabes en korpsånd eller et gruppepres. Men det forekommer lige så sandsynligt, at der ville opstå korpsånd uden et nyt finansielt mellemed som med, når individuelle forpligtelser indgås i et system af koordineret bilateral bistand. Formålet med det finansielle mellemed er åbenbart kun at være et sådant og "ikke en udviklingsbank eller et udviklingsorgan" (UK Treasury and DFID 2003:14). Retningslinjer og udvælgelse af projekter eller programmer og koordineringsmekanismer ligger separat og kræver ikke – og er ikke en nødvendig følge af – det finansielle mellemed. Disse grunde til at ændre ordningen i forhold til det oprindelige forslag forstærkes af manglen på begejstring hos de fleste af de potentielle donorer.

Det andet problematiske element er det tilsyneladende bratte fald i bstanden efter 2015. Dette er en logisk følge af låneordningen. Hvis al den yderligere bistand, som donorerne kan forpligte sig til indtil først i 2030'erne, skal reserveres til betaling af renter og afdrag på de lån, som er optaget indtil 2015, så må udbetalingerne falde stærkt derefter. Hvis dette ikke er hensigten, må der være en nødudgang indbygget i den finansielle fremskrivning. Kan det virkelig være sådan, at et løfte – foregivet eller faktisk – om at medvirke i et mønster af finansielle strømme, der på længere sigt er så klart negativt for modtagerne, er nødvendigt for at opbygge eller fastholde enten forpligtelser om bidrag eller donorkoordination af programmer?

Det fører til spørgsmålet, om det ikke ville være bedre helt at gå væk fra den faste 30-årsplan for lån og betaling af renter og afdrag som en central del af ordningen? Der er tre elementer på donorsiden, som forekommer helt utvetydigt ønskelige: 1) en forpligtende plan for de kommende økonomiske bidrag (som direkte bistand eller til betaling af renter og afdrag på lån, som er udbetalt tidligere); 2) en parathed til sammen at overveje, hvordan bstanden skal anvendes med henblik på at nå udviklingsmålene og 3) en aftale om at overholde visse vedtagne retningslinjer og praksis for donorerens bistand. Om det er formålstjenligt at fremskynde bstands-

finansierede udviklingsudgifter gennem låntagning, er et spørgsmål, som skal afgøres pragmatisk. Der vil være indtægter og omkostninger ved at gøre det. Det er vigtigt at overveje virkningen på tidsmønstret i bistandsstrømmene. Hvis det forventede udgiftsmønster virkelig tages for pålydende, må det indebære, at investeringer i 2015 betragtes som værende mere produktive end dem, der fortsættes med i 2016.

Måldatoen 2015 er et nyttigt mobiliseringsinstrument, men risikoen ved at have mål er, at de kan fremskynde, men også forvride nogle valg. Tiden går ikke i stå efter 2015. Det gør behovet for bistand heller ikke. At fremkalde bestemte mønstre for bistandsstrømmen ved at have et bestemt år som mål, på en sådan måde at det ser ud til at medføre en betydelig risiko for mikro- og makroøkonomiske forvridninger, forekommer at være misbrug af det bekvemmelige, men tilfældige, valg af sådan et tidspunkt.

## IMF's særlige trækingsrettigheder

George Soros (2002) argumenterede for at bruge særlige trækingsrettigheder som kilde, muligvis en fast kilde, til finansiering af udvikling. Særlige trækingsrettigheder tildelt til rige lande, omkring 60 pct. af alle faste tildelinger, kunne, hævdede han, kanaliseres til generelle udviklingsformål.

Argumenterne må nødvendigvis være knyttet sammen med en genoptagelse af de faste "tildelinger" af særlige trækingsrettigheder, som var forudsat, da systemet blev indviet, men som indtil nu kun har fungeret i seks år siden 1970. Et detaljeret argument for faste tildelinger af særlige trækingsrettigheder er for nylig blevet fremført af Peter Clark og Jacque Polak (2002). Zedillo-panelet (UN 2001) argumenterede i lignende vendinger.

Essensen i argumentet for faste tildelinger af særlige trækingsrettigheder er, at for de fleste udviklingslande er det en omkostning at sidde inde med reserver. Likvide reservebeholdninger har dog en lav rente. Hvis myndighederne i udviklingslande skal låne for at opnå disse reserver, vil de generelt skulle låne til højere renter. Hvis de i stedet akkumulerer reserveaktiver ved at undlade at bruge midler, så vil alternativomkostningerne også generelt være højere end den rente, man kan tjene ved at besidde reserver. Det særlige ved særlige trækingsrettigheder er, at indehaveren modtager den samme rente, som den oprindelige modtager betaler. Så den oprindelige modtagers besiddelse af dem har en nettoomkostning på nul. For myndighederne i det rige land er det ikke nogen særlig fordel, fordi de kan rejse midler til satser der er sammenlignelige med dem, de får ved at besidde reserveaktiver. I støstedelen af de sidste 20 år har de fleste af de store økonomiske magter været modstandere af flere tildelinger af særlige

trækningsrettigheder. Det er imidlertid blevet anslået (Mussa 1996), at en enkelt tildeling på 36 milliarder særlige trækningsrettigheder (det beløb som IMF's administrerende direktør dengang gik ind for) fordelt i forhold til IMF-kvoter, ville producere en årlig nettostrøm af hjælp til udviklingslandene på beløb svarende til 1 milliard særlige trækningsrettigheder. Gentagne årlige tildelinger af denne størrelsesorden (kun ca. en fjerdedel af det årlige beløb, hvormed det totale behov for reserver voksede i løbet af 1990'erne) ville indebære gentagne stigninger i denne årlige strøm af hjælp: Efter ti år ville strømmen beløbe sig til årligt 10 milliarder. Hvis omkostninger til reserver blev reduceret, ville man formentlig ligge inde med flere af dem; med særlige trækningsrettigheder til rådighed ville der være en tendens til, at færre af de reserver, som udviklingslandene besad, var afhængig af låntagning. Begge disse elementer ville gå i retning af at forøge stabiliteten i forbindelse med valutakriser. Der ville højst ske en lille overførsel af indkomst til udviklingslandene, med stabilitet som dette positive *spin-off*.

Faste tildelinger af trækningsrettigheder ville også give plads til den form for overførsel, som Soros forestiller sig. Tilhængerne ser ud til at tro, at det største årlige tillæg til beholdningerne af særlige trækningsrettigheder, som indehavere ville være parate til at acceptere, ville være i størrelsesordenen 20-35 milliarder USD (Det er kun nationale monetære myndigheder og få internationale organisationer, der har ret til at ligge inde med særlige trækningsrettigheder.) Noget over 60 pct. af hver tildeling ville gå til rige lande, hvilket de, med de argumenter der er givet ovenfor, ikke ville kunne bruge. Disse penge kunne kanaliseres til en global fond eller fonde eller på anden måde tildeles til prioriterede udviklingsformål. Der er imidlertid et problem, som Soros overser. Det ville fortsat påhvile de oprindelige rige modtagerlande at betale renter til satsen for særlige trækningsrettigheder. Hvis de ikke er rede til at forære de kapitalsummer, det drejer sig om, til dette formål (og hvis de var, behøvede vi jo ikke bekymre os om særlige trækningsrettigheder), så skal der betales renter. Så for eksempel 12-20 milliarder USD om året (i-landenes 60 pct. af en total tildeling af særlige trækningsrettigheder på USD 20-35 milliarder) ville være til rådighed for konvertering til forbrug, på denne måde ikke i form af frie bevillinger, men som betingelsesløse lavrentelån (renten ville være over den som gælder for IDA-lån, men noget under satsen for IBRD-lån).

Det tager noget af det attraktive ud af Soros forslag. Endnu en kilde til midler på sådanne betingelser ville imidlertid kunne finde værdifuld anvendelse. Selv med de gældende renter kunne særlige trækningsrettigheder (eller aktiver modtaget i bytte for dem) stadig være af værdi for enhver myndighed, national eller international, som a) havde gæld, hvor der skulle betales renter og afdrag til højere rentesatser, som b) havde brug for flere reserver, som det ellers ville skulle låne til højere satser, eller som c) havde favorable investeringsmuligheder, som ikke på anden måde kunne finansieres så billigt. Hvor et internationalt organ med fordel kunne ligge

inde med reserver, ville særlige trækingsrettigheder gøre dette muligt uden omkostninger; dvs. en variant af deres oprindelige funktion. Hvis man for eksempel gav en betinget markedsgaranti til medicinalfirmaer for et lovende nyt medikament eller en vaccine med visse karakteristika, så kunne man have en omkostningsfri fond, hvor finansieringen kunne være til rådighed til en forudsigelig lav rente, når garantien skulle indfries. Det ser også ud til, at man kunne opnå en betydelig reduktion i gældsbyrden for lavindkomstlande ved at udskifte nogle af deres mere omkostningstunge lån med betingelsesløse lån til rentesatsen for særlige trækingsrettigheder. I 1999 skyldte lavindkomstlande 29 pct. af deres gæld (og de mere alvorligt forgældede fattige lande blandt dem, 14 pct.) til private kreditorer. Rentesaften på nye lån fra private kreditorer til lavindkomstlande opgives at være 7,1 pct. for det år (World Bank 2001, country tables volume), mens den gennemsnitlige rentesats for særlige trækingsrettigheder for året kun var 3,4 pct. (IMF 2002). Den overførsel, som Soros foreslår, kunne blive et værdifuldt biprodukt, hvis tildelinger af særlige trækingsrettigheder blev genoptaget af andre grunde.

Det attraktive ved særlige trækingsrettigheder – både direkte som middel til at reducere omkostningerne ved at besidde reserver og som middel til at fremskaffe en yderligere kilde til billige, betingelsesløse lån – er, at nettoomkostningerne, hvis der er nogen (for andre end de direkte modtagere), er højst diffuse. Det er ikke muligt at finde dem på nogen statusopgørelse. I noget af tiden, hvor aktiviteterne tjener til at aktivere ellers uvirksomme ressourcer, kan omkostningerne være nul eller negative.

## Globale skatter

Hvis udbetalinger til 2015 Målene skal fremskaffes gennem globale skatter, vil der selvfølgelig være en omkostning. Nogen skal bære skattebyrden. Hvorfor skulle dette være mere attraktivt eller lettere at opnå politisk end betaling med bidrag fra de offentlige budgetter, hvor midlerne så administreres multilateralt?

Der er fire mulige grunde. En er, at hyppigheden og de alternative omkostninger ved denne skat ikke er særlig synlige (synlighedstesten). En anden er, at *de politiske omkostninger ved indsatsen for at fastsætte rammer for skatteudskrivninger eller bevillinger undgås* (indsatstesten). En tredje er, at indkasseringen af selve indtægten er *forbundet med opfyldelsen af et bredt ønsket endemål*, som for eksempel at kompensere for negative eksternaliteter (to-fugle-testen). En fjerde er, at enhver national omkostning ved at skaffe indtægter er *klart og måske strukturelt forbundet med en verdensomspændende indsats*, således at der er lille eller ingen risiko for gratister (gratisttesten). Overvejelser om lighed og effektivitet, administrativt besvær og omkostninger kommer selvfølgelig også ind i

billedet. Så der er syv eller flere kriterier: i varierende grad “politiske” og “økonomiske”.

Følgende muligheder diskuteres med mellemrum: skat på våbeneksport; på udbytter af dybhavsminerale; på international lufttransport; CO<sub>2</sub>-afgifter eller afgifter med tilsvarende drivhusgaseffekt; og skat på valutatransaktioner. Disse fem muligheder behandles mere detaljeret af Clunies-Ross (2003).

*Skat på våbeneksport* kunne se ud som om, den ville bestå to-fugle-testen ved at afskrække fra produktion og køb af våben, men den kan alternativt gøre våben til en større skattebyrde for fattige lande. Den kunne opfylde indsatstesten ved at tillade, at skatten indkasseres af en håndfuld regeringer i de våbeneksporterende lande; men vi kunne ikke have tiltro til, at skattebyrden ikke ville belaste køberne mest. Så da fattige lande næsten alle sammen er nettokøbere, og mange bruger relativt store andele af deres indtægter på våben, kunne skatten meget vel blive stærkt degressiv på tværs af lande. Uafhængigt af satsen ville provenuet blive meget usikkert, fordi værdien af våbeneksport svinger meget. Eksport udgør en meget lille del af verdens våbenproduktion. Derfor ville indtægten i de senere år være så lille som 5 milliarder USD, selv med en sats på 25 pct. og uden at indregne nogen virkning på salgets størrelse.

*Skat til globale formål på indtægter fra dybhavsminerale* ville opfylde de politiske tests til punkt og prikke. Den ville være forbilledligt retfærdig og let kunne gøres effektiv; der er en rammestruktur til at gennemføre den i Den Internationale Havretstraktat. Men denne beskatning er endnu ikke på vej.

*Skat på international luftfart eller en CO<sub>2</sub>-afgift* ville være administrativt simpel. CO<sub>2</sub>-afgiften (hvis den virkelig blev lagt oven i andre skatter på samme basis) eller luftfartsskatten, kan man også hævde, kunne give miljømæssige gevinster. Synligheden ville afhænge af niveauet, men begge skatterne ville kræve lovgivning af den enkelte regering; overholdelse i én stat ville ikke binde andre. Skatterne kunne måske opfylde to-fugle-testen; graden af synlighed ville afhænge af skattesatsen; men hverken indsatstesten eller gratistesten ville blive opfyldt. Hvis ingen af skatterne blev universelle, ville der være elementer af uretfærdighed i fordelingen af byrden mellem landene. En luftfartsskat ville formentlig specielt ramme turistflyvninger, og dette kunne få alvorlige konsekvenser for små, fattige økonomier, som er stærkt afhængige af turisme (skønt en kompensation i princippet ville være mulig). Mange fattige lande forbruger langt mere kultveilte pr. indkomstenhed end mange af de rige lande, for eksempel bruger Kina meget mere end Japan; en ensartet CO<sub>2</sub>-afgift ville blive meget degressiv parvis mellem mange lande. En CO<sub>2</sub>-afgift indkasseret alene fra rige lande (til en sats svarende til 5 cents pr. US gallon benzin, hvilket næsten ikke vil kunne mærkes) ville imidlertid give ca. 60 mil-

liarder USD om året. En international luftfartsskat på 10 pct. på både passagerer og gods, uden kompensation for taberne, men med mulighed for en vis efterspørgselsbetinget modifikation, ville give så meget som 20 milliarder USD.

*Skat på valutahandel (Currency transaction tax (CTT))* vurderet til 0,01-0,1 pct. af den globale omsætning overvejes bedst uafhængigt af enhver effekt, positiv eller negativ, som den måtte have på stabiliteten. Grunden til denne vurdering, og til også Tobin-skattens rehabilitering siden midten af 1990'erne som et brugbart og højt praktisk instrument, findes i Spahns (1996, 2002) og Schmidts (1999, 2001) arbejde. Enhver brug af skat på valutahandel til at skabe stabilitet sker bedst unilateralt og ad hoc og vil formentlig betyde meget højere satser end dem, der overvejes nærmere kun med henblik på indtægter, så der kan ikke henvises til to-fugle-testen. Hvis noget, der ligner en Tobin-skat, som det nu ser ud til at blive muligt, indføres af de monetære myndigheder på bruttoafregninger i deres banksystemer (og inden for udlandets offshore/nettingsystemer, som bruger de samme bankmetoder) forekommer det, at fem store institutioner (med nogle få andre i en stand by-position) ville være nok til at indkassere skatten universelt på engrosvalutatransaktioner, effektivt og med en forsvindende lille administrativ omkostning (Schmidt 1999, 2001). Det ville være nødvendigt med denne store grad af samarbejde, men så længe det varede, kunne et land ikke være med som gratist. Synligheds-, indsats- og gratisttestene ville dermed være opfyldt. Hvis den blev indført på denne måde, ville der være et overvældende moralsk argument for at lade proventet gå til globale formål, fordi skatten ville blive indkasseret af nogle få rige lande, mens betalingsbyrden ville være meget mere spredt ud. På den anden side kunne USA (og Den Europæiske Centralbank) være sikre på, at de ville have en absolut vetoret med hensyn til brugen af midlerne, fordi de kunne skyde hele operationen ned på et hvilket som helst tidspunkt, de ønskede det. Skønt skatten ikke er helt retfærdig i fordelingen af byrden på tværs af landene, ville den formentlig berøre forskellige lande stort set i forhold til deres deltagelse i internationale transaktioner, herunder selvfølgelig finansielle transaktioner. En koncentration af de finansielle institutioner i rige lande ville formentlig give den en vis progressivitet på tværs af landene.

En sats på 0,02 pct. ville give et årligt beløb på ca. 60 milliarder USD, forudsat at den kun har ringe effekt på mængden af transaktioner, som nogle har hævdet vil være tilfældet (Spahn 2002), og at den totale mængde af transaktioner, som kan beskattes, ligger i nærheden af 300 trillioner USD pr. år (stort set niveauet i 2000). Andre rimelige, men langt-fra overbevisende, skøn, som indregner muligheden af at skatten vil påvirke niveauet af transaktioner, viser (hvis man regner med et tilsvarende omsætningsgrundlag for beskatningen), at der vil være indtægter på 172 milliarder USD med en skatteprocent på 0,25, og 123 milliarder USD med en procent på 0,1 (Felix 2001, ændret af Clunies-

Ross 2003:23), men det ville være rart at kunne vurdere disse størrelser mere sikkert.

De to store forhindringer for en generel valutabaseret skat er 1) den kendsgerning, at vi ved for lidt om den mulige effekt af skatten på valutamarkederne (og dermed om indtægtsmulighederne) og 2) den fanatiske modstand, der er i visse kredse i USA. Det første kunne løses ved a) forskning og/eller b) en eksperimentel tilgang til skatten, som startede med en meget lav sats og derefter steg. Modstanden i USA forekommer i det store hele at bero på misforståelser og fordrejninger og vil måske i sidste ende kunne overvindes. Alle kombinationer af forskning i og forsigtigt forsvar for skatten vil imidlertid formentlig i bedste fald tage tid, før der er opnået en tilstrækkelig påvirkning af den etablerede mening i USA. Man skal sandsynligvis regne med, at en skat på valutatransaktioner med henblik på en global indtjening vil kunne blive politisk mulig om 5-10 år. Hvis indtægterne derfra – eller indtægterne fra nogle af de andre globalt koordinerede skatter, som lover betydelige indtægter – skulle anvendes multilateralt, og det forekommer rimeligt nok, måtte vi også blive enige om mekanismer til at beslutte, hvordan indtægterne skulle anvendes, eller hvilke andre organer de skulle omdirigeres til.

### Andre kilder til dækning af globalt forbrug, især private formuer

Der er foreslået en række måder, hvorpå FN kunne rejse frivillig kapital fra offentligheden; et internetlotteri, en præmieobligation, et kreditkort; opsparing af ubrugte, men tilskrevne "bonus-kilometer" på flyrejser; et velgørenhedsfrimærke. Indtægterne herfra ville være ret beskedne, men kunne tjene et opdragende formål. Den helt store gevinst ville man imidlertid få med et instrument til at trække selv en lille andel ud af nettoindkomsten i store private formuer, enten direkte eller gennem godgørende fonde.

En beregning foretaget for nylig (citeret af Stansfield 2002:100) viser, at 57.000 formuer over hele verden hver på mere end USD 30 millioner, tilsammen er kommet op på 8,37 trillioner USD. De årlige indtægter fra et sådant beløb kunne i gennemsnit give en strøm på ca. 400 milliarder USD om året, selv hvis de blev holdt i statspapirer. Hvis bare en lille andel af de årlige indtægter fra denne rigdom gik til udviklingsprioriteter, ville det langt overgå alle eksisterende ODA-strømme. Størstedelen af disse formuer er ikke samlet for at sikre ejernes komfort, bekvemmelighed eller sikkerhed, men formodentlig af prestige Grunde, fordi det giver en følelse af succes og magt. Filantropi kan tilfredsstille disse motiver. Og at give penge ud til visse formål i fattige lande kan give meget store resultater pr. dollar: for eksempel i reddede unge liv, sundhed og velfærd, uddannelse, vandforsyning. Det, der ser ud til at mangle, er en kombination af

passende kanaler, skattemæssige incitament og (i starten) at det bliver en fashionabel måde at yde bidrag på.

Med hensyn til "kanaliseringen" ser det ud til, at vi mangler en variant af de "multisektorale globale fonde" som for nylig er opstået (Heimans 2003), som for eksempel de nu ret mange "alliancer" på sundhedsområdet (Stansfield 2002). Attraktionen i denne form er dens fleksibilitet, dens åbenhed over for at overlade en del af kontrollen til vigtige interessenter af alle typer og samtidig dens adgang til den højeste tekniske ekspertise. Bidrag fra Bill and Melinda Gates Foundation på i alt mere end 2 milliarder USD, som fra 2002 går til alliancer inden for global sundhed (Stansfield 2002:94) er et enestående eksempel på privat filantropi gennem sådan en fond. En stor del af pengene går til finansiering af Global Alliance on Vaccination and Immunization og arbejdet med børnevaccination.

De aktiviteter, der sandsynligvis først og fremmest er specielt attraktive for meget rige mennesker, som endnu ikke er dybt involveret i dette arbejde, er højt specialiserede aktiviteter med a) objektive, kvantitative resultater, b) en umiddelbar og sikker sammenhæng mellem input og output og c) potentiale for håndfaste og synlige succeser inden for de næste år eller tiår snarere end det næste århundrede. Vaccinationsprogrammer er et udmærket eksempel. Men jo mere seriøst involverede donorerne bliver, jo mindre vil de måske kræve disse specielle karakteristika.

Der kan komme et punkt, hvor store private bidrag til finansiering af udvikling bliver mode. Uanset midlerne kan den vigtige opgave blive at nå dette punkt.

## Konklusion

Artiklens udgangspunkt er den antagelse, at det er nødvendigt at yderligere eksterne ressourcer i størrelsesordenen 50-60 milliarder USD om året bliver tilgængelige, nu eller snart, for at opfylde fundamentale behov i udviklingslandene, for eksempel de behov som er specificeret i 2015 Målene. Hvis dette ikke kan ske ved ordinære offentlige bidrag fra rige lande, er der mulige alternativer, som kunne have politiske fordele.

Ud over de reelle fordele for udviklingslandene ved faste "tildelinger" af IMF's særlige trækingsrettigheder, er der det mulige biprodukt at "genbruge" en stor del af hver tildeling i form af lavrentelån til udviklingsformål.

Blandt de mulige internationalt koordinerede skatter synes en skat på valutatransaktioner nu at have en bred vifte af fordele; dens ulemper er først og fremmest den begrænsede viden, der findes om skattemæssig elasticitet på valutamarkedet og dermed provenuet i forhold til skatte-

satser, og for det andet den fanatiske modstand i kredse i USA's kongres. Den første af disse ulemper kunne klares gennem forskning eller en eksperimentel tilgang til skattens indførelse, den anden kunne tiden og rationelle argumenter måske klare.

En international finansfacilitet (IFF), som foreslået af den engelske regering og oprindeligt støttet af Frankrig, ser stadig ud til at have for lidt støtte fra nettobistandsydende lande til at være en sandsynlig mulighed i den nære fremtid, den er rettet imod. Visse ændringer kunne forøge opbakningen, men der kan også rejses tvivl om de vurderinger, der ligger i ordningen med hensyn til værdien af tid i forhold til bistandsudbetalinger.

Umiddelbart har store private formuer et enormt potentiale for at bidrage til at opfylde internationale udviklingsbehov. Der bør fokuseres på aktiviteter til at gøre den slags ydelser attraktive, således at det ender med at blive mode. Det kan være, at de nye "globale" multisektormidler kan blive et brugbart instrument til dette formål.

*Tak til:*

*Forfatteren har i artiklen trukket på præsentationer og diskussioner fra en konference som blev afholdt i 2003 på Pocantico, Tarrytown, NY (Pocantico Report 2003), hvor forfatteren var referent. Han takker talerne på denne konference for deres bidrag dér og i efterfølgende korrespondance vedrørende rapporten. Nærværende artikel trækker på og reproducerer i nogle tilfælde passager udarbejdet af forfatteren til ovennævnte rapport, i artiklen angivet som Lunies-Ross 2003, og til en artikel han udarbejdede for et UNU/WIDER møde i Helsinki vedrørende Sharing Global Prosperity, 2003.*

*Anthony Clunies-Ross, Professor Emeritus, Department of Economics, University of Strathclyde*

*Oversat af Ellen-Marie Bentsen*

**Referencer**

Clark, P.B. & J.J. Polak. 2002. *International liquidity and the role of the SDR in the international monetary system*. IMF Working Paper 02/217.

Clunies-Ross, A.I. 2003. Resources for social development. Paper for the World Commission on the Social Dimensions of Globalization, Geneva, ILO (available on the ILO website or from the author at: acluniesross@compuserve.com).

Devarajan, S, M. J. Miller & E.V. Swanson. 2002. *Goals for development: history, prospects and costs*. World Bank Policy Research Working Paper 2819.

- Heimans, J. 2003. Multisectoral global funds as instruments for financing spending on global priorities. Paper in typescript, UN Department of Economic and Social Affairs.
- Mussa, M. 1996. Is there a case for allocation under the present Articles? In *Exchange rate regimes in an increasingly integrated world economy*, eds. M. Mussa et al. IMF Occasional Paper 193. IMF (cited by Clark & Polak, 2002).
- Pocantico Report. 2003. *Report of a conference on feasible additional sources of finance for development*, Pocantico, Tarrytown, NY, 2003 (available from the Friedrich-Ebert-Stiftung, New York office, through skoch-schulte@fesny.org or from the present author at acluniesross@compuserve.com).
- Schmidt, R. 1999. A feasible foreign exchange transactions tax. Paper presented to the North-South Institute, Ottawa.
- Schmidt, R. 2001. Efficient capital controls. *Journal of Economic Studies*, vol. 28, no. 3.
- Soros, G. 2002. *On globalization*. Oxford: Public Affairs.
- Spahn, P. B. 1996. The Tobin tax and exchange rate stability. *Finance and Development*, vol. 33.
- Spahn, P. B. 2002. *On the feasibility of a tax on foreign exchange transactions*. Report to the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn. <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/Tobintax.30/06/2004>.
- Stansfield, S. 2002. Philanthropy and alliances for global health. In *Global public goods financing: new tools for new challenges*, eds. I. Kaul, K. Le Goulven & M. Schnupf. New York: UNDP.
- UK Treasury and Department for International Development (DFID). 2003. *International Finance Facility*.
- UN. 2001. *Report to the Secretary-General of the High-level Panel on Financing for Development* [the Zedillo Report].
- World Bank. 2001. *Global development finance 2001*. Washington, DC: World Bank.
- World Health Organization (WHO). 2001. *Macroeconomics and health: investing in health for economic development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health*. Geneva: WHO (982, A. Clunies-Ross).

