

INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN: KARAKTERISTIEKEN EN TYPOLOGIE

Dr. R.C.P.M. Went

WEBPUBLICATIE NR. 41

Den Haag, januari 2010

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
1 Grensoverschrijdende interdependenties in een globaliserende wereld	7
2 Dimensies van internationale publieke goederen	15
3 Internationale publieke goederen voor ontwikkeling	19
4 Een chronisch tekort: internationale publieke goederen	25
5 Naar een strategie voor internationale publieke goederen.....	29
6 Slot	36

INLEIDING

Mondiale crises – zoals rond voedselzekerheid, de Mexicaanse grieppandemie of de recente financiële instabiliteit – zijn het gevolg van toenemende interdependenties tussen landen. Rijke en ontwikkelingslanden raken steeds meer met elkaar verbonden, wat in het ene land gebeurt kan gevolgen hebben aan de andere kant van de planeet, en veel problemen zijn niet langer binnen de grenzen van één land aan te pakken. Dat betekent dat “the state is back, but national action is not sufficient”, zoals de UNCTAD (2009: 57) treffend vaststelde in een rapport over de wereldwijde economische crisis. Een grensoverschrijdende aanpak is steeds vaker noodzakelijk, omdat mondiale en regionale issues iedereen (kunnen) raken. De wereld is in veel opzichten kleiner geworden, en dat we tot op zekere hoogte in een *global village* of *global neighbourhood* leven is nog nauwelijks controversieel. Op de vraag *hoe* we in deze nieuwe context internationale problemen en vragen verder kunnen brengen, is nog nergens het definitieve antwoord gevonden, maar daar zijn de afgelopen jaren wel goede aanzetten voor gegeven met coherentiebeleid en internationale publieke goederen.

Nederland deed tot voor kort niet veel met het concept internationale publieke goederen. Ons land was – anders dan Frankrijk, Zweden, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – niet actief betrokken bij de *International Task Force on Global Public Goods* (2006)¹, het is niet goed mogelijk de omvang van de Nederlandse bijdrage aan internationale publieke goederen in de nationale begroting te vinden, omdat daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen publieke en niet-publieke goederen (Te Velde et al. 2002), en er bestaan geen officiële Nederlandse beleidsnota's of statements over internationale publieke goederen. De huidige Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking, Koenders, is wel steeds meer gaan wijzen op het belang van *global public goods* (zie bijvoorbeeld Ministerie Buitenlandse Zaken 2009a, 2009b), maar een uitgewerkte benadering daarvan is nog niet voorhanden. Dat is wel nodig, want grensoverschrijdende publieke goederen komen voor in allerlei soorten en maten, kunnen sterk van elkaar verschillen, en kennen een aantal te onderscheiden dimensies. Dit paper schetst daarom op basis van relevante internationale literatuur een aantal karakteristieken van internationale publieke goederen.

1 GRENSOVERSCHRIJDENDE INTERDEPENDENTIES IN EEN GLOBALISERENDE WERELD

Aan de trend van steeds verdergaande mondiale integratie kan niemand zich onttrekken. Door de groei van internationale financiële en handelsstromen en de schijnbaar onbeperkte mogelijkheden van nieuwe communicatietechnologieën nemen interdependenties tussen landen en grensoverschrijdende invloeden toe. Problemen hebben steeds vaker gevolgen over nationale grenzen heen en niets of niemand is meer immuun voor besmetting (*contagion*) – denk aan de financiële crisis of de opwarming van de aarde. Regeringen zien zich tegelijkertijd geconfronteerd met een beperking van hun manoeuvreerruimte, en worden gedwongen zich bij besluitvorming rekenschap te geven van de internationale condities en – omgekeerd – van de implicaties van hun handelen voor andere landen. Voorheen gefragmenteerde nationale terreinen worden regionaal en mondiaal geïntegreerd, in toenemende mate is in de internationale arena sprake van grensoverschrijdende gevolgen van nationaal beleid.

De effecten van deze interdependenties zijn niet voor alle landen en mensen binnen landen gelijk. Ze zijn soms positief (bijvoorbeeld de mogelijke voordelen van uitbreiding van de internationale handel), soms negatief (zoals het risico van besmetting bij financiële crises), en vaak gemengd. Zo vergroot de toegenomen internationale mobiliteit van mensen niet alleen de kans op infecties met ziektes uit het buitenland, maar ook de snelle verspreiding van nieuwe kennis over medische behandelingen. De internationale integratie van communicatiesystemen bevordert niet alleen de snelle circulatie van informatie over de wereld, maar ook de kans op schadelijke gevolgen van computervirussen. Sterkere integratie van kapitaalmarkten bevordert niet alleen een efficiëntere allocatie van schaarse middelen, maar vergroot ook het risico op financiële instabiliteit (UNIDO 2008; World Bank 2007).

Voor ontwikkelingslanden, die niet tot de sterkste partijen in de wereld behoren, staat veel op het spel. Landen en volkeren kunnen alleen zichzelf ontwikkelen, maar de mogelijkheden voor ontwikkeling en armoedebestrijding van arme landen worden sterk beïnvloed door wat in de rest van de regio en de wereld gebeurt, en zijn niet uitsluitend afhankelijk van nationale factoren en beleid. Het is voor deze landen van groot belang dat zij voldoende beleidsruimte (*policy space*) hebben om diagnostische beleidskeuzes te kunnen maken ten behoeve van het aanpakken van de belangrijkste obstakels voor groei en ontwikkeling. Het managen van internationale dependenties en de aanpak van internationale problemen worden in dat kader veelal ook een ontwikkelingsbelang.

Externaliteiten en spillovers

Wanneer een individu of bedrijf een actie onderneemt maar daar niet alle kosten voor draagt of alle vruchten van plukt, is sprake van externaliteiten of *spillovers*. Externaliteiten zijn dus bijproducten van activiteiten. Een voorbeeld van het eerste, een negatieve externaliteit, is de vervuiling van een rivier tijdens een productieproces. Een voorbeeld van het tweede, een positieve externaliteit, is het gunstige effect van onderwijs aan vrouwen op de overlevingskansen van kinderen en voor het afremmen van bevolkingsgroei. Van grensoverschrijdende externaliteiten of spillovers is sprake wanneer acties in of van een land gevolgen hebben voor één of meerdere andere landen – denk bijvoorbeeld aan het gebruik van water in landen die samen rivieren delen, de controle op besmettelijke ziektes, atmosferische vervuiling, of de financiële besmetting tijdens een crisis. Geschillen kunnen ontstaan over de vraag hoe de kosten of baten hiervan verdeeld worden, maar vaak is onduidelijk of wordt verhuld dat elders over de grens een prijs betaald wordt voor besluiten of activiteiten in of van een land. De laatste jaren is beleidscoherentie voor ontwikkeling (*Policy Coherence for Development, PCD*) bij steeds meer donoren op de agenda gekomen, omdat er steeds meer aanwijzingen kwamen dat de positieve effecten van ontwikkelingshulp ondermijnd kunnen worden door negatieve externaliteiten van beleid op andere gebieden zoals handels-, migratie- of milieubeleid.

Publieke goederen

Een speciale categorie binnen de grensoverschrijdende externaliteiten en spillovers zijn internationale publieke goederen. Het gaat daarbij niet om het verdelen of afwentelen van grensoverschrijdende externaliteiten, maar om gemeenschappelijke belangen: potentiële baten voor iedereen in de betreffende landen, die alleen door gerichte actie en initiatieven en (meestal) samenwerking gerealiseerd zullen worden. Het concept ‘publieke goederen’ wordt al decennialang gehanteerd binnen nationale staten. Klassieke voorbeelden van ‘zuivere’ publieke goederen – gedefinieerd als goederen waarvan je niemand kunt uitsluiten (non-exclusiviteit) en waarvan het gebruik door de ene persoon niet ten koste gaat van het gebruik door anderen (non-rivaliteit) – zijn vrede, verkeerslichten, vuurtorens en goed macro-economisch beleid. Slechts weinig goederen voldoende aan deze strikte eisen, en goederen die niet volledig aan beide voorwaarden voldoen worden beschouwd als ‘semipubliek’ of ‘onzuiver’ publiek goed – een voorbeeld is infrastructuur. Om een aantal redenen worden (zuivere en onzuivere) publieke goederen niet in voldoende mate via de markt verstrekt: iedereen kan van deze goederen profiteren zonder er aan mee te betalen (*free riders*); omdat het nut van het goed verschillend gewaardeerd wordt, is het heel erg moeilijk er een prijs voor te bepalen; en als gevolg van een gebrek aan informatie en aan coördinatiemechanismen kan

een ‘collectief actie probleem’ ontstaan waarbij iedereen wacht op actie van anderen, zodat (te) weinig gebeurt (*prisoner’s dilemma*).

In de eerste belangrijke aanzet tot systematische formulering van een theorie over publieke goederen liet de latere Nobelprijswinnaar Paul Samuelson (1954) de onmogelijkheid zien van een “gedecentraliseerde spontane oplossing” voor deze problemen. Additionele mechanismen zijn nodig om een suboptimale allocatie van middelen en het onderaanbod van publieke goederen te voorkomen. Nationale overheden die goed functioneren – behalve van ‘marktfalen’ kan ook sprake zijn van ‘overheidsfalen’ – zorgen ervoor dat de benodigde samenwerking inclusief de benodigde lastenverdeling voor het beschikbaar stellen van publieke goederen tot stand komt. Dat wil overigens niet zeggen dat overheden alle publieke goederen ook zelf moeten verstrekken; of dat het beste door private partijen of de publieke sector kan gebeuren is in principe een open vraag (Kanbur 2001; Kaul et al. 1999b; Morrissey et al. 2002; Rajan 2009; Sandler 2002b).

Internationale publieke goederen

In deze tijd van globalisering kunnen we ook voor publieke goederen niet langer uitsluitend naar het nationale domein kijken. Dat nieuwe inzicht is internationaal bij beleidsmakers op de agenda gezet door een boek dat tien jaar gelden door het United Nations Development Programme (UNDP) werd gepubliceerd (Kaul et al. 1999a). Een internationale groep deskundigen stelde hierin vast dat het uitgangspunt dat publieke goederen een nationaal karakter hebben niet langer correspondeert met de wereld waarin we leven, en dat grensoverschrijdende *public goods* en *public bads* steeds meer van belang zijn voor ons welzijn. Door globalisering ontstaan bovendien ook nieuwe positieve en negatieve publieke goederen. Voorbeelden van zulke nieuwe negatieve mondiale publieke goederen (*global public bads*) zijn bankencrises die over grenzen heen doorwerken, internetmisdaad en fraude, en de grotere kans op ziektes door toegenomen handel en reisverkeer. Voorbeelden van dergelijke positieve mondiale publieke goederen (*global public goods*) zijn de regimes die gemeenschappelijke kaders bieden voor internationaal transport en internationale communicatie, internationale handel, internationaal monetair beleid, en geharmoniseerd fiscaal beleid (Ferroni and Mody 2002; Kaul et al. 1999a, 1999b).

Over de definitie van *global public goods* (mondiale publieke goederen) is sinds de initiële publicatie waarin het concept gemunt werd verder nagedacht. Een belangrijk nieuw inzicht is dat de grens tussen publieke en private goederen door politieke besluiten kan verschuiven. Als het bijvoorbeeld technisch mogelijk is mensen uit te sluiten van de voordelen van publieke goederen – denk aan satellietcommunicatie – wordt meestal gesproken van

‘clubgoederen’, publieke goederen waarvan alleen de leden van ‘de club’ de vruchten plukken. Daarnaast werd al snel duidelijk dat niet alleen op nationaal of mondiaal niveau sprake kan zijn van publieke goederen, maar dat er verschillende andere schaalniveaus bestaan. Regionale integratie en samenwerking worden steeds belangrijker – zie bijvoorbeeld initiatieven in het Midden-Oosten en Latijns-Amerika voor een gemeenschappelijke munt, in navolging van de euro, en denk ook aan de herhaalde, en helaas nog steeds niet geslaagde, pogingen in Afrika om tot een zevental vrijhandelszones te komen. Publieke goederen die twee of meer landen betreffen zijn (een variant van) *internationale* publieke goederen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Publieke goederen op verschillende schaal

<p>A local public good benefits all the members of a local community, possibly to include the citizens of more than one country.</p> <p>A national public good benefits all the citizens of a state.</p> <p>A domestic public good benefits all the members of a community situated within a single state. National public goods are domestic public goods, but domestic public goods need not to be national public goods.</p> <p>A regional public good benefits countries belonging to a geographic territory.</p> <p>A global public good benefits all countries and, therefore, all persons.</p> <p>An international public good benefits more than one country. Global and regional public goods are both international public goods. However, some international public goods may be neither regional nor global. The public good of collective defence under NATO, for example, applies to North America and Europe.</p>
--

Bron: *International Task Force on Global Public Goods* 2006: 14

Het onderscheid tussen verschillende regionale grootheden is van belang, omdat – we komen er hieronder op terug – de aanpak om in dergelijke publieke goederen te voorzien kan verschillen. Vanuit het subsidiariteitsprincipe is het contraproductief om alle internationale publieke goederen tot *global public good* te bombarderen en daarmee mondiaal te willen regelen en coördineren. Niet alleen omdat dit ten koste gaat van relevante lokale kennis, maar ook omdat met meer partijen moeilijker overeenstemming te bereiken kan zijn. Het bepalen van de adequate schaal voor publieke goederen is niet alleen van belang voor de verdeling van verantwoordelijkheden, maar ook om te kunnen bepalen wie invloed moeten hebben op beslissingen en aangesproken kunnen worden om, wanneer daar sprake van is, een bijdrage te leveren aan de financiering.

Zorgvuldigheid over wie belang hebben bij een bepaald internationaal publiek goed, over hoe het ‘goed’ precies gedefinieerd wordt, en over de eventuele financiering is cruciaal, omdat

verschillende belangen en agenda's in het geding zijn. Zo zagen sommigen in de nadruk die plotseling op mondiale publieke goederen gelegd werd een nieuwe poging van internationale organisaties om hun afbrokkelende legitimiteit nieuw leven in te blazen. Niet geheel ten onrechte, aldus voormalig Wereldbank-econoom Ravi Kanbur (2002), want het positieve aura dat om publieke goederen hangt, nodigt ertoe uit om activiteiten te rechtvaardigen als internationale publieke goederen. Zo omarmde de Wereldbank het *global public goods* discours al vrij snel, en daar hing ze gelijk een claim van 16 miljard dollar per jaar extra aan vast.² Armoedebestrijding, hoe belangrijk op zich ook, is echter niet als een publiek goed te beschouwen, omdat daarbij noch het principe van non-exclusiviteit geldt (je kunt armen ervan uitsluiten) noch het principe van non-rivaliteit (hulp die naar de ene arme gaat kan niet meer aan een andere gegeven worden). En terwijl sommige rijke landen zoals de VS en Japan vreesden dat de rekening voor mondiale publieke goederen bij hen terecht zou komen, vroegen sommige ontwikkelingslanden zich juist af hoe en door wie de prioriteiten voor internationale publieke goederen bepaald gaan worden, en of dat niet ten koste zal gaan van ontwikkeling, omdat de beschikbare middelen voor ontwikkelingshulp (ODA) ervoor worden aangesproken. Opnieuw terechte vragen, want landen die zich op een verschillend niveau van ontwikkeling bevinden, zullen in de praktijk andere prioriteiten stellen – armere landen geven intuïtief veelal de voorkeur aan nationale publieke goederen waar zij nog niet in voorzien. Gezien de slechte track record van veel rijke landen bij het naleven van internationale beloftes en afspraken over meer geld voor ontwikkeling, is echter ook weer niet te verwachten dat veel meer geld voor ODA zal worden uitgetrokken om daarmee internationale publieke goederen te financieren (Carbone 2007; Desai 2003; World Bank 2001).

Het publieke van publieke goederen

Op basis van voortschrijdend inzicht heeft de UNDP in een vervolg op haar eerste boek over *global public goods* de volgende werkbare omschrijving gegeven van mondiale publieke goederen (tabel 1.2). Analoge definities voor publieke goederen op regionale of andere schalen zijn hier uit af te leiden.

Tabel 1.2 **Wat zijn *global public goods*?**

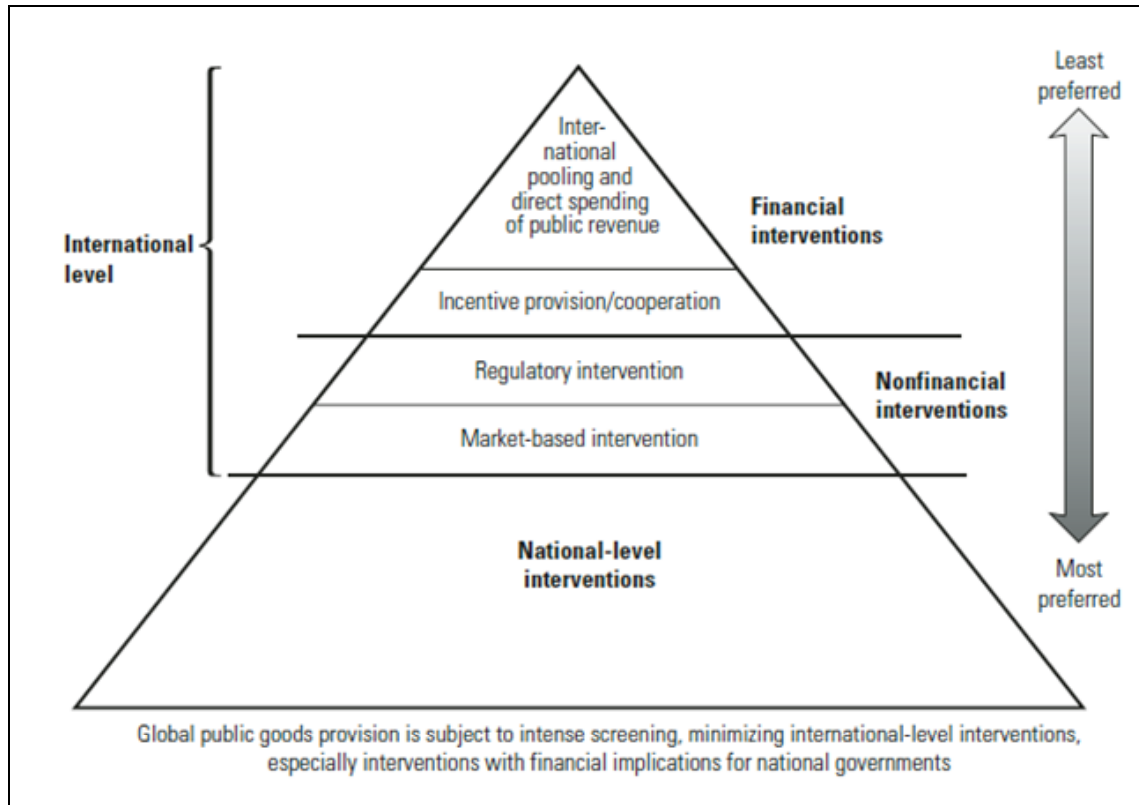
<i>Public</i>	Refers to <i>the public</i> (general population, civil society organizations, corporate citizens), with <i>the global public</i> also including states. Accordingly, public goods are seen as the public's goods – goods that are in the public domain and may concern all people. What is made public – and what private – is often a matter of choice; the character of a good can change over time. Public goods can be but need not to be produced by the state.
<i>Global</i>	Means spanning all divides – whether borders, sectors, or groups of actors. Global thus includes the local, national, regional, and international levels. It does not necessarily imply centralization or top-down globalization.
<i>Good</i>	Means 'thing' (such as a legal framework) or 'condition' (such as environmental sustainability). Many goods are complex elements made up of multiple building blocks. Understanding their architecture and production path is critical to ensuring adequate provision.

Bron: Kaul and Mendoza 2003

Of iets een publiek – en niet privaat – goed is, wordt in deze benadering dus bepaald door het antwoord op de vraag of het betreffende goed voor iedereen binnen de betreffende regionale eenheid van belang is. Daarmee is echter nog niets gezegd over *de wijze waarop* in dergelijke publieke goederen voorzien moet worden. Dat kunnen staten doen, maar dat hoeft niet. Nationale overheden blijven weliswaar verantwoordelijk voor het legitimeren van besluiten en afspraken en voor het tegen elkaar afwegen van verschillende belangen, maar de verstrekking van internationale publieke goederen brengt ons al snel buiten het domein van overheden bij de private sector en de *civil society*.

Samenvattend, zijn internationale publieke goederen diensten en goederen die in principe iedereen in de betreffende landen raken, of die voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn. Daarin zit het 'publieke' van publieke goederen, niet in de wijze waarop in die goederen voorzien wordt. Hoe dat gebeurt kan van geval tot geval verschillen en het werk zijn van (combinaties van) zowel private als publieke partijen. Figuur 1.1 hieronder geeft een door onderzoekers van het UNDP ontwikkelde preferentiehiërarchie weer, van onder naar boven, voor de verstrekking van internationale publieke goederen (Kaul and Conceição 2006; Kaul and Mendoza 2003).

Figuur 1.1 Hiërarchie beleidsinterventies voor *internationale publieke goederen*



Bron: Kaul and Conceição 2006

In de piramide komt tot uiting dat internationale publieke goederen niet door overheden (alleen) verstrekt hoeven te worden, en dat niet altijd grote sommen publiek geld nodig zijn om in internationale publieke goederen te voorzien. Soms is sprake van een optelsom van nationale publieke goederen waar geen speciale fondsen voor nodig zijn. En wanneer dit wel het geval is, kunnen behalve publieke middelen ook private bronnen van individuen, ngo's en/of bedrijven worden aangeboord, en/of quasimarkten worden gecreëerd (door externaliteiten te internaliseren) met belastingen of heffingen. Wat werkt of de voorkeur heeft wordt onder andere bepaald door de eigenschappen van het betreffende publieke goed.

Externaliteit of publiek goed?

Het onderscheid tussen externaliteiten en publieke goederen is niet altijd precies aan te brengen, en in de praktijk kan sprake zijn van overlap en overloop. Vervuiling tijdens een productieproces is een negatieve externaliteit. Maar als die vervuiling in de loop van de tijd accumuleert en over grenzen heen reikt, kan deze spillover ook een negatief internationaal publiek goed (*public bad*) worden doordat de ozonlaag wordt aangetast of de aarde verder opwarmt. Het vaccineren van een persoon tegen een bepaalde ziekte, om een ander voorbeeld te geven, is in eerste instantie een privaat goed waar hij of zij zelf beter van wordt. Maar er is

ook een externaliteit, want als iemand een bepaalde ziekte niet meer kan krijgen en dus ook niet kan verspreiden, levert deze persoon een bijdrage aan het verminderen van de kans op besmetting. Deze externaliteit draagt vervolgens ook weer bij aan een publiek goed, omdat het algehele risico op verspreiding van de betreffende ziekte wordt gereduceerd (Morrissey et al. 2002).

2 DIMENSIES VAN INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN

Internationale publieke goederen zijn een speciale categorie onder de grensoverschrijdende externaliteiten en spillovers en betreffen goederen binnen het publieke domein die voor alle mensen binnen meer dan één land van belang zijn. Als aan de markt wordt overgelaten of zulke publieke goederen beschikbaar komen, zal daar door marktfalen onvoldoende in voorzien worden. Veel, misschien wel te veel, wordt gerekend tot de internationale publieke goederen en daarbij worden veelal vijf sectoren onderscheiden: het milieu, gezondheid, veiligheid en vrede, kennis en *governance*. De eerste drie sectoren worden vooral geassocieerd met voordelen die voortvloeien uit het verminderen van risico's, de andere twee met het vergroten van capaciteit (Morrissey et al. 2002).

Pure publieke goederen waarvan je niemand kunt uitsluiten (non-exclusiviteit) en waarvan het gebruik door de ene persoon niet ten koste gaat van het gebruik door anderen (non-rivaliteit) zijn zeldzaam. Wanneer sprake is van gedeeltelijke rivaliteit bij de consumptie of imperfecte uitsluitbaarheid bij het niet leveren van een bijdrage aan de verstrekking van een goed, noemen we dat goed 'onzuiver publiek'. Van een 'clubgoed' wordt gesproken als het mogelijk is mensen uit te sluiten van de voordelen van een publiek goed en er sprake is van gedeeltelijke rivaliteit voor de leden van de club. Een activiteit die leidt tot verschillende outputs die kunnen verschillen in de mate waarin ze publiek zijn, worden 'nevenproducten' (*joint products*) genoemd. Tabel 2.1 hieronder bevat een aantal voorbeelden.

Tabel 2.1 Verschillende soorten publieke goederen

Spillover Range	Pure Public	Impure Public	Club	Joint Product
National	<ul style="list-style-type: none"> • Deterrence of enemies • Financial accounting standards 	<ul style="list-style-type: none"> • Surveillance of borders • Interstate highway network 	<ul style="list-style-type: none"> • Extension services • Communication network 	<ul style="list-style-type: none"> • Education • Charitable activities
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Watershed management • Malaria cure 	<ul style="list-style-type: none"> • Pest control • Immunizing populations 	<ul style="list-style-type: none"> • Airports • Power grids 	<ul style="list-style-type: none"> • Peacekeeping • Reducing acid rain
Global	<ul style="list-style-type: none"> • Curbing global warming • Limiting ozone shield depletion 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducing organized crime • Limiting contagions 	<ul style="list-style-type: none"> • INTELSAT • Universal Postal Union 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection of rain forest • Some forms of foreign assistance

Bron: Arce and Sandler 2002: 17

Internationale publieke goederen verschillen qua *aggregatietechnologie*, te weten de wijze waarop erin voorzien kan worden. Soms is daarvoor helemaal geen samenwerking nodig: als ergens in de wereld eenmaal een bepaald vaccin is uitgevonden, het klassieke voorbeeld van een ‘best shot-’ of ‘single best effort-’ publiek goed, en ergens in de wereld voelt iemand zich geroepen dit te ontwikkelen, dan kan vervolgens iedereen daarvan profiteren nadat het beschikbaar is gekomen. Andere internationale publieke goederen, we zagen het hierboven, vereisen echter wel de medewerking van alle landen. Soms is dit nodig omdat de (gewogen) som van alle individuele bijdragen bepalend is voor het voorzieningsniveau van zulke zogenoemde ‘simpele’ of ‘gewogen’ ‘sommatiegoederen’ – denk aan het mitigeren van klimaatverandering, of aan het beschermen van de ozonlaag. In andere gevallen hangt het voorzieningsniveau van een publiek goed af van de geringste inspanning of bijdrage die geleverd wordt – een voorbeeld van dergelijke ‘zwakste schakel’ goederen is het uitbannen van ziektes of het veiligstellen van nucleair materiaal. Daarnaast zijn er ook nog zogenoemde ‘drempel’ (*threshold*) publieke goederen, waarbij de voordelen van een regionaal of mondiaal publiek pas goed ervaren kunnen worden als de cumulatieve hoeveelheid van het goed een bepaald niveau bereikt heeft – denk aan regionale watercontrole of het doven van een bosbrand (Barrett 2007; Morrissey et al. 2002; Sandler 2006; UNIDO 2008).

De drie tot nog toe onderscheiden dimensies van publieke goederen – non-rivaliteit van de voordelen, mate van uitsluitbaarheid en aggregatietechnologie – bepalen wat voor instituties of transnationale acties nodig zijn om in deze goederen te voorzien en hoe ze gefinancierd kunnen worden. Om te voorzien in *pure* en *onzuivere* publieke goederen waarbij uitsluiting van niet-betalers onmogelijk is, zijn sterke initiatieven van de internationale gemeenschap nodig, met een supranationale structuur om lidmaatschapsgelden of belastingen te kunnen heffen ten behoeve van een goede financiering. Voor *zwakste schakel* en *best shot* publieke goederen kunnen partnerschappen tussen private en publieke partijen ervoor zorgen dat overall een acceptabel niveau voor het *zwakste schakel* internationaal publiek goed wordt bereikt, of dat voldoende middelen bij elkaar worden gebracht om het *best shot* internationaal publiek goed te kunnen realiseren. Bij *club goederen* liggen de incentives anders: gebruikers kunnen met verschillende scenario’s een privaat collectief vormen om het gedeelde goed te financieren. Bij internationale publieke goederen die een *nevenproduct* van private of publieke acties zijn, is slechts weinig inzet van de internationale gemeenschap nodig wanneer de landenspecifieke voordelen groot zijn, of complementair aan de gemeenschappelijk geproduceerde publieke baten (Arce and Sandler 2002; Sandler 2002a, 2002b, 2006).

De belangrijke conclusie uit deze deconstructie van het containerbegrip internationale publieke goederen is dat de wijze waarop zulke goederen tot stand gebracht worden sterk verschilt, en dat de financiering niet altijd tot onoverkomelijke problemen hoeft te leiden. Wat voor het ene internationale publieke goed werkt hoeft voor een ander publiek niet de beste aanpak te zijn. Maatwerk en kennis van zaken zijn ook hier noodzakelijk om de juiste mechanismen en incentives te ontwikkelen.

3 INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN VOOR ONTWIKKELING

Internationale publieke goederen worden verstrekt noch genoten in een vacuüm. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat rijke landen meer mogelijkheden hebben om bij te dragen aan de kosten die gemaakt moeten worden voor het onderzoek, de coördinatie en de implementatie en daarbij primair aandacht besteden aan de publieke goederen die zij zelf het belangrijkste vinden (Barrett 2007). Deze landen hebben soms ook de mogelijkheid terug te vallen op nationale publieke goederen zolang in internationale nog niet is voorzien – een hogere dijk bouwen tegen de rijzende zeespiegel door klimaatverandering bijvoorbeeld, of voor de eigen bevolking vaccins tegen een besmettelijke ziekte inkopen. Investerings in internationale publieke goederen die met name van belang zijn voor ontwikkelingslanden – bijvoorbeeld het voorkomen van conflicten, kennis om de landbouwopbrengst te vergroten, alarmsystemen voor een tsunami, of controle over ziektes – schieten daarom al snel tekort. Niet alle internationale publieke goederen zijn ook even belangrijk voor alle ontwikkelingslanden, en het is ook heel goed mogelijk dat arme landen minder prioriteit geven aan goederen die ontwikkelde landen hoog op de agenda willen zetten.

Aangezien arme landen beschikken over geringe middelen en internationale invloed, is de kans extra groot dat internationale publieke goederen die van belang kunnen zijn voor ontwikkeling onvoldoende beschikbaar komen, of dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke positie en belangen van ontwikkelingslanden bij de invulling die daaraan gegeven wordt. We illustreren dit met drie voorbeelden.

(1) Financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit heeft, zoals we recentelijk nog weer eens hebben ondervonden, niet alleen grote potentiële baten voor rijke landen maar ook voor ontwikkelingslanden. Uit een stroom van internationale onderzoeken is steeds duidelijker geworden dat de kosten van financiële instabiliteit en bankencrises immens zijn voor zich ontwikkelende landen. Zo werd volgens gezaghebbende schattingen het inkomen van ontwikkelingslanden sinds 1975 met een kwart gereduceerd door financiële instabiliteit. In Latijns-Amerika daalde de economische groei jaarlijks met gemiddeld 2,2 procent in de jaren tachtig en met gemiddeld 0,7 procent per jaar in de jaren negentig door financiële en bankencrises. Het is nog te vroeg om te bepalen welke precieze prijs de ontwikkelingslanden betalen voor de huidige financiële crisis, maar wat daar tot nu toe over bekend is, stemt niet tot optimisme, integendeel. Na de crises (in Latijns-Amerika) van de jaren tachtig en (in Azië) van de jaren negentig hebben veel ontwikkelingslanden zich gewapend tegen financiële instabiliteit door hoge reserves aan te houden, en daar betaalden ze samen een prijs voor die vele malen hoger is dan het budget

dat zij hebben voor armoedebestrijding (WRR 2010: 155-156). Het wrange is echter dat deze, onder normale omstandigheden te grote, reserves tijdens de financiële crisis die in de tweede helft van 2007 uitbrak voor veel landen toch volstrekt onvoldoende zijn, en dat veel ontwikkelingslanden opnieuw het zwaarst getroffen worden door de crisis. Begin 2009 telde de VN reeds dertig lage-inkomenslanden met reserves onder de kritische grens die daarvoor aangehouden wordt (genoeg om drie maanden import mee te financieren), terwijl in eenderde van de lage en midden-inkomenslanden van de Afrikaanse Sub-Sahara de daarvoor meestal gehanteerde houdbaarheidsgrens van vijftig procent van het nationaal inkomen had overschreden (Griffith-Jones and Ocampo 2009; Patomäki 2001; Reinhart and Rogoff 2009; Rodrik 2006; UNIDO 2008; UN 2009b; World Bank 2009).

(2) *Het internationale handelsregime*

Het internationale handelsregime kan eveneens een waardevol mondiaal publiek goed voor ontwikkeling zijn, wanneer dit tenminste voorziet in ondersteuning en beleidsruimte voor zich ontwikkelende landen. Handelsliberalisering staat al lange tijd hoog op de agenda bij veel beleidsmakers en ngo's, en op dat punt is ook al veel bereikt. Of met het afronden van de veel aandacht trekkende Doha-ontwikkelingsronde van de WTO echter een stap vooruit gezet wordt voor ontwikkelingslanden, wordt van verschillende kanten betwijfeld. Complicaties daarbij zijn onder andere dat niet alle landen in dezelfde mate van handelsliberalisering profiteren, dat niet alle landen baat hebben bij een *level playing field* – denk aan de concurrentie vanuit China voor Afrikaanse landen die textiel produceren (Kaplinksy 2009) – en dat landen zelfs ook slechter kunnen worden van generiek beleid om de wereldhandel te stimuleren – bijvoorbeeld als de vermindering van subsidies voor landbouw in de EU en VS ertoe leidt dat arme landen die veel voedsel importeren daar meer voor moeten gaan betalen. Vanuit ontwikkelingslanden wordt daarom wel bepleit om het beleid van landen niet alleen of primair te beoordelen op de vraag of het 'handelsversturend' maar of het 'ontwikkelingsversturend' is.

De laatste tijd is daarom meer aandacht gekomen voor de ontwikkelingsvriendelijkheid van het internationale handelsregime en voor een betere balans tussen vrijhandel en eerlijke handel. Daarbij gaat het er onder andere om ontwikkelingslanden te helpen voordeel te halen uit deelname aan het internationale handelssysteem. Wanneer een typisch ontwikkelingsland 150 miljoen dollar moet uitgeven om te kunnen voldoen aan zelfs maar een deel van de eisen die de WTO aan lidstaten stelt (voor douane, fytosanitaire en gezondheidsmaatregelen, en intellectuele eigendomsrechten), kan dat een argument zijn daarbij te helpen vanuit een perspectief van mondiale publieke goederen, want voor veel landen overtreft dit bedrag het budget voor ontwikkeling in een jaar. Ook sommige activiteiten die nu onder het erg brede

Aid for Trade label vallen, kunnen baat hebben bij een internationale aanpak vanuit een dergelijke benadering – denk aan governance en kennisvragen, en aan voorstellen van onder anderen Joseph Stiglitz om een mondiaal Aid for Trade fonds op te zetten (Ackermann 2005; Kaplinsky 2009; Khor 2008; Mendoza 2003; Rodrik 2004; Stiglitz and Charlton 2006; Taylor and Von Arnim 2006; UNIDO 2008; Te Velde 2008; Weisbrot and Baker 2002; Went 2008).

(3) *Kennis*

Ook kennis wordt vaak als ontwikkelingsrelevant mondiaal publiek goed beschouwd. Daar moeten dan wel enkele kanttekeningen bij gemaakt worden. Technologie en kennis worden immers veelal beschermd met intellectuele eigendomsrechten, zodat uitsluiting mogelijk is en niet iedereen er vrijelijk een beroep op kan doen. De organisatie voor industriële ontwikkeling van de Verenigde Naties (UNIDO 2008) concludeert dat kennis zelden een puur internationaal publiek goed is, maar zich wel meer in die richting zou kunnen bewegen. Ontwikkelde landen moeten dan bereid zijn hun onderzoeksagenda te verbreden met prioriteiten voor ontwikkelende landen en hun innovatiesystemen toegankelijker te maken voor nieuwkomers, terwijl ontwikkelingslanden niet moeten gaan zitten wachten tot kennis van rijke landen aan hen overgedragen wordt, maar moeten werken aan het versterken van de absorptiecapaciteit (zie ook AWT 2009).

Maatwerk

Zelfs als een internationaal publiek goed in voldoende mate beschikbaar is, wil dat niet zeggen dat de inwoners van arme landen daar ook van profiteren, want daarvoor is veelal nodig dat de regeringen van die landen in nationale publieke goederen voorzien en dat is vaak onvoldoende het geval. Het onderscheid tussen kernactiviteiten en complementaire activiteiten om in publieke goederen te voorzien is hierbij van belang. *Kernactiviteiten* hebben als doel om internationale publieke goederen te *produceren*. Het betreft activiteiten in mondiale en regionale programma's die ondernomen worden met het oog op de belangen van meerdere landen, en activiteiten gericht op één land met baten die overlopen naar andere landen. *Complementaire activiteiten* bereiden landen voor op de *consumptie* van publieke goederen die door de kernactiviteiten beschikbaar komen. Financiële steun van donoren voor institutionele veranderingen of infrastructuur in ontwikkelingslanden wordt traditioneel gemotiveerd vanuit te verwachten voordelen voor de betreffende landen, maar kan ook bijdragen aan nationale publieke goederen die nodig zijn om in die landen te kunnen profiteren van internationale publieke goederen. Zonder goede ziekenhuizen en voldoende medici is een ontwikkelingsland niet in staat te profiteren van medische doorbraken en *best practices* in de gezondheidszorg. En zonder het complementaire publieke goed onderwijs en

absorptiecapaciteit voor innovaties en technologische vernieuwingen kunnen ontwikkelingslanden niet optimaal profiteren van internationale publieke kennisgoederen. Tabel 3.2 bevat meer voorbeelden van kern- en complementaire activiteiten voor internationale en nationale publieke goederen (Barrett 2002; Morrissey et al. 2002; UNIDO 2008; World Bank 2001).

Tabel 3.2 Kernactiviteiten en complementaire activiteiten voor publieke goederen

<i>Sector en schaal</i>	<i>Kernactiviteit</i>	<i>Complementaire activiteit</i>
<i>Milieu</i>		
Internationaal	Onderzoek om emissies te reduceren	Regulering en belasting incentives
Nationaal	Conservatie	Milieueducatie
<i>Gezondheid</i>		
Internationaal	Research om ziektes uit te bannen	Vaccinatiedistributiesystemen
Nationaal	Preventieve gezondheidszorg	Gezondheidsstelsel
<i>Kennis</i>		
Internationaal	Gespecialiseerde researchcentra	Internetinfrastructuur
Nationaal	Onderwijsaanbod	Onderwijsinfrastructuur
<i>Veiligheid</i>		
Internationaal	Conflictpreventie	Institutes voor conflictmanagement
Nationaal	Reductie misdaad	Politietoezicht
<i>Governance</i>		
Internationaal	Multilaterale instituties	Versterken binnenlandse civil society
Nationaal	Good government	Hervorming civiele diensten

Bron: Morrissey et al. 2002: 43

Internationale publieke goederen worden in de praktijk vaak opgevat als *mondiale* publieke goederen of *global public goods* (zie bijv. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009b), maar daarmee worden publieke goederen op andere schalen over het hoofd gezien. Dat is zeer problematisch, want hoewel alle soorten publieke goederen weliswaar kampen met *free-riding* en andere collectieve actieproblemen, verloopt door een zevental institutionele factoren met name de productie van regionale publieke goederen voor ontwikkelingslanden extra moeizaam. Om te beginnen is het monitoren en controleren van beneficianten gemakkelijker bij nationale publieke goederen dan bij regionale, omdat in het laatste geval geen duidelijke politieke entiteit aanwezig is. Ten tweede wordt de kans op fondsen voor de productie van regionale publieke goederen beperkt, doordat, anders dan bij mondiale publieke goederen, de kans op positieve spillovers hiervan naar donorlanden klein is. Een derde factor die bijdraagt aan het onderschatten van het belang van regionale publieke goederen is de heersende cultuur waarin internationale instituties beter gefinancierd worden dan regionale. Daardoor kan ook de neiging ontstaan om één institutie voor de verstrekking

van internationale publieke goederen verantwoordelijk te maken, in plaats van vanuit het subsidiariteitsprincipe te zoeken naar de meest geschikte schaal daarvoor om ook optimaal te kunnen profiteren van lokale kennis. Als vierde speelt vaak een rol dat in regio's die zich ontwikkelen geen leidend land zich opwerpt om de acties te coördineren die nodig zijn om te kunnen voorzien in de noodzakelijke infrastructuur voor regionale ontwikkeling – denk aan snelwegen en waterwegen tussen landen. Soms, ten vijfde, worden ontwikkelingsregio's geplaagd door conflicten die het moeilijk maken regionale publieke goederen te produceren. Een zesde belemmering voor regionale publieke goederen ontstaat wanneer, zoals vaak het geval is, er geen duidelijke regionale entiteit is die leningen voor regionale publieke goederen aan kan gaan, of een onderpand voor dergelijke leningen kan geven. Tot slot zijn regionale publieke goederen ook moeilijk te organiseren, omdat onduidelijk is hoe de attributie van de baten over verschillende landen zal zijn en dus hoe de kosten verdeeld moeten worden; omdat donoren zich op landen oriënteren en focussen op *ownership*, ontstaat het risico dat zowel ontvangende landen als donoren regionale publieke goederen minder aantrekkelijk vinden dan mondiale en nationale projecten (Birdsall 2006; Estevadeordal et al. 2002; Kanbur 2001; Sandler 2005, 2007; UNIDO 2008).

Samengevat is de belangrijkste boodschap van deze paragraaf voor beleidsmakers dat internationale publieke goederen van groot belang kunnen zijn voor ontwikkelingslanden, maar een grote variëteit kennen en ook niet allemaal even relevant zijn voor ontwikkeling. Voorzien in publieke goederen vereist maatwerk, want er zijn geen algemene recepten; de meest gepaste financieringswijze en noodzakelijke institutionele arrangementen zijn (mede) afhankelijk van de dimensies en karakteristieken van het betreffende goed.

4 EEN CHRONISCH TEKORT: INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN

Aangezien alle betrokken staten en mensen in principe profiteren van mondiale of regionale (internationale) publieke goederen, zou je intuïtief verwachten dat deze in grote hoeveelheden beschikbaar komen. Het tegendeel is echter het geval, want het specifieke karakter van grensoverschrijdende publieke goederen leidt ertoe dat de vraag het aanbod overtreft. Daar is een aantal redenen voor.

Soevereiniteit versus samenwerking? Het belangrijkste probleem is dat regeringen en hun burgers vaak niet bereid zijn te accepteren dat hun soevereine beslissingsmacht wordt ingeperkt door bindende regels of internationale monitoring van de mate waarin zij zich houden aan internationale overeenkomsten. Dit verzwakt de mogelijkheden voor samenwerking en leidt tot onzekerheid bij internationale overeenkomsten waar juist betrouwbaarheid productief zou zijn. Zo is een klacht van veel ontwikkelingslanden dat het IMF zijn *surveillance* taken met betrekking tot financiële en economische ontwikkelingen ten behoeve van mondiale financiële stabiliteit wel kon uitvoeren bij landen die leningen bij haar hebben lopen, maar niet in de VS – waar de huidige crisis ontstond.

Verschillende voorkeuren en preferenties. Regeringen hebben, zoals we hierboven al zagen, vaak uiteenlopende kortetermijnbelangen en prioriteiten, ook al streven zij op langere termijn dezelfde doelen na. Die langetermijnbelangen kunnen bovendien verschillend worden gepercipieerd. De gevolgen van klimaatverandering zijn bijvoorbeeld niet voor alle landen hetzelfde, en sommige landen kunnen er op korte termijn zelfs beter van worden. Daar komt bij dat niet altijd overeenstemming bestaat over wat het na te streven ‘goed’ in een mondiaal publiek goed behelst. Wat een zeer wenselijk publiek goed is voor een groep landen of mensen hoeft dat voor anderen niet te zijn. Zo is ‘vrijhandel’ zeer controversieel in veel landen en regio’s, maar hamert bijvoorbeeld de regering van de kleine open economie Nederland in elk internationaal overleg niet geheel toevallig op het grote belang daarvan voor de mensheid. Dat leidt natuurlijk ook tot verschillende eisen ten aanzien van het mondiale handelssysteem.

Een free rider probleem. Een klassiek probleem bij zuivere publieke goederen is, zoals we hierboven zagen, dat deze beschikbaar komen voor iedereen, omdat het onmogelijk of heel moeilijk is mensen of landen ervan uit te sluiten. Hierdoor is het aantrekkelijk om te wachten tot andere landen ervoor gaan zorgen dat een publiek goed beschikbaar komt, om er vervolgens gratis van te genieten.

Waar zit de zwakste schakel? Sommige publieke goederen kunnen alleen geproduceerd worden als alle regeringen meedoen aan een gemeenschappelijke aanpak. Een actueel voorbeeld is de toenemende internationale druk op belastingparadijzen om tenminste aan minimale regels te voldoen in het belang van de stabiliteit van het internationale financiële systeem; een ander voorbeeld zijn infectieziektes. Zulke gevallen leiden enerzijds tot moeizame samenwerkingsproblemen, en anderzijds tot problemen om regeringen zover te krijgen dat ze investeren en tot actie overgaan; de kans op falen is immers groot, want daarvoor hoeft slechts één land niet mee te doen.

Het momentum bij sommatie. Als de succesvolle verstrekking van een mondiaal publiek goed letterlijk het resultaat of de som is van de individuele inspanningen van alle betrokken participanten – denk bijvoorbeeld aan het mitigeren van klimaatverandering –, is de grootste uitdaging, als eenmaal afspraken gemaakt zijn, – wat op zich al zeer moeilijk kan zijn, denk aan Kyoto – om het momentum niet te verliezen en ervoor te zorgen dat ook op langere termijn ieder land zijn steentje bijdraagt zoals overeengekomen (Global Task Force on Global Public Goods 2006).

De *bottom-line* is dat het grootste probleem voor het verstrekken van mondiale publieke goederen zit ingebakken in onze internationale orde, die immers is gebaseerd op vrijwillige interacties tussen soevereine staten met hun eigen waarden, ideeën en belangen. Daarbij moeten we ook de ogen niet sluiten voor het gegeven dat niet altijd overeenstemming bestaat over wat precies het na te streven grensoverschrijdende *good* of uit te bannen internationale *bad* is. Samenwerking van landen of bevolkingen afdwingen is gedoemd te mislukken, dus voor de meeste grensoverschrijdende publieke goederen geldt dat de vraag of erin voorzien kan worden afhankelijk is van de kwaliteit van de samenwerking en van de actieve deelname van partijen bij het formuleren van doelen, tijdspaden en de te realiseren inzet.

Agendering voor de toekomst ...

Buitenlandse hulp werd historisch vooral met morele en ethische overwegingen gemotiveerd en was gekoppeld aan empathie met de armen. In die benadering was ontwikkelingshulp de grensoverschrijdende tegenhanger van binnenlandse (her)verdeling. Hoewel het geven van hulp aan mensen die het elders in de wereld minder hebben nog steeds voor velen een moreel imperatief is, wordt het bevorderen van mondiale ontwikkeling in het belang van wereldwijde vrede en zekerheid ook steeds meer opgevat als een gemeenschappelijk belang (Kaul and Conceição 2006). Mondiale publieke goederen bieden nieuwe mogelijkheden voor het definiëren van gemeenschappelijke belangen nu het traditionele idee dat ontwikkeling in essentie een nationaal publiek goed is, verandert.

Omdat ze gaan over gedeelde belangen, kunnen mondiale publieke goederen helpen bij de modernisering en actualisering van ideeën over verlicht eigenbelang die traditioneel het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid mede schragen. In een tijd waarin meer getwijfeld wordt aan de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp (ODA) wijzen mondiale publieke goederen naar de gemeenschappelijke belangen die wij door globalisering in toenemende mate samen met ontwikkelingslanden hebben. In het licht van de verregaande differentiatie van voorheen ‘dé derde wereld’ is daarbij ook interessant dat mondiale publieke goederen mogelijkheden bieden voor nieuwe vormen van samenwerking, naast de traditionele handels- en investeringsbevordering door het ministerie van Economische Zaken, met armere landen die de traditionele ontwikkelingssamenwerking ontgroeien zoals Brazilië, China en vermoedelijk binnenkort Vietnam.

... maar niet ten koste van nationale en regionale publieke goederen

Aandacht voor publieke goederen is op zich niet nieuw binnen het ontwikkelingsdomein, want ontwikkelingshulp gaat traditioneel deels naar nationale publieke goederen, zoals wegen. Daarnaast zijn landbouwonderzoek en research naar het uitbannen van ziektes bekende voorbeelden van internationale publieke goederen waar ook veel ministers van Ontwikkelingssamenwerking geld aan hebben uitgegeven. Nederland gaf in het jaar 2000 naar schatting ongeveer twintig procent van zijn ontwikkelingshulp uit aan internationale publieke goederen. Dat was toentertijd een ruwe schatting, want de onderzoekers constateerden dat het begrip ‘internationale publieke goederen’ relatief nieuw was voor Nederland en nog niet had geleid tot officiële beleidsnota’s of statements. Het bleek bovendien nogal een opgave om de Nederlandse bijdrage aan internationale publieke goederen uit de nationale begroting te halen, omdat daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen publieke en niet-publieke goederen (Te Velde et al. 2002).

Aan de beperkte beleidsmatige aandacht in ons land voor internationale publieke goederen is sindsdien weinig veranderd. Het begrip komt wel vaker in beleidsnota’s voor (zie Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009a, 2009b) en de minister van Ontwikkelingssamenwerking rept in speeches regelmatig over het grote belang van internationale publieke goederen, maar van een systematische benadering is nog geen sprake. Dat heeft als nadeel dat het leveren van een bijdrage aan internationale publieke goederen vooral ingegeven lijkt te worden door een (op zich positief te waarderen) ‘*me too*’ reflex, waarin elk nieuw thema dat wellicht als publiek goed kan worden aangemerkt en dat in de actualiteit om aandacht vraagt, belangrijk wordt verklaard en financiële steun krijgt toegewezen. Het versnipperde ‘confettikarakter’ van het budget voor ontwikkelingssamenwerking dreigt daardoor verder vergroot te worden, terwijl

de vraag waar binnen het domein van internationale publieke goederen Nederland de meeste toegevoegde waarde kan hebben niet wordt gesteld.

Dat is ook riskant omdat de beschikbare middelen sterk begrensd zijn, zodat goed afgewogen zou moeten worden waar nieuw toegezegd geld voor financiële bijdragen aan mondiale publieke goederen weggehaald wordt. Dat zal soms ‘nieuw’ of ‘extra’ geld zijn dat niet uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking komt, maar – dat is een keuze – kan ook ten koste gaan van budget dat beschikbaar is voor de directe verbetering van levensomstandigheden in ontwikkelingslanden, of van fondsen waarmee een bijdrage beoogd is aan het wegnemen van *binding constraints* voor economische groei (Hausmann et al. 2005, 2008; Rodrik 2007). Als op dat laatste gekort wordt om mondiale publieke goederen te kunnen financieren, heeft dat (mogelijk) negatieve gevolgen voor structurele veranderingen die nodig zijn voor landen die zich willen ontwikkelen. En voor rijke landen zoals Nederland dreigt een schot in eigen voet als nieuw beschikbaar gestelde middelen voor mondiale publieke goederen onttrokken zouden worden aan budgetten die tot dan toe bestemd zijn voor nationale of regionale publieke goederen in ontwikkelingslanden. Deze publieke goederen zijn in deze landen namelijk hard nodig om te kunnen profiteren van en – ook in ons eigen belang – bij te kunnen dragen aan mondiale publieke goederen.

5 NAAR EEN STRATEGIE VOOR INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN

Een strategie voor internationale publieke goederen is derhalve nodig, om te voorkomen dat het ontwikkelingsbudget nog verder versnipperd wordt en om de interne coherentie van het ontwikkelingsbeleid te garanderen. Daarbij gaat het erom tot beargumenteerde keuzes en prioriteiten te komen op grond van niet alleen het belang van thema's maar ook de verwachte specifieke toegevoegde waarde van ons land. Om ongelukken te voorkomen is het daarbij nodig de balans te zoeken tussen mondiale, regionale en nationale publieke belangen voor ontwikkeling, want die hebben elkaar wederzijds nodig (Hettne en Söderbaum 2006).

Nationale publieke goederen in ontwikkelingslanden zijn onmisbaar voor economische groei en ontwikkeling (UNCTAD 2009), en bekend terrein voor donoren. Ze zijn in principe relatief eenvoudig te organiseren door afspraken met regeringen en soms ook lokale overheden van ontwikkelingslanden. Deze landen diagnosticeren bij voorkeur zelf waar de belangrijkste interne bottlenecks voor groei en ontwikkeling zitten en donoren kunnen dan een bijdrage proberen te leveren aan het oplossen daarvan, bijvoorbeeld met geld of kennis om in tekortschietende nationale publieke goederen te helpen voorzien.

Het verhaal wordt anders wanneer de groei of ontwikkeling van een land geremd wordt doordat de beschikbaarheid van bepaalde mondiale publieke goederen onvoldoende is – als de gebrekkige gezondheid van arbeidskrachten bijvoorbeeld het grootste obstakel is voor economische activiteiten – of als de bindende beperking in een land veroorzaakt wordt doordat bepaalde regionale publieke goederen onvoldoende beschikbaar zijn – gebrekkige infrastructuur met omliggende landen kan bijvoorbeeld de grootste hinderpaal zijn voor verdere economische ontwikkeling. Unilaterale acties van nationale overheden zijn in de regel onvoldoende om in zulke publieke goederen te voorzien, samenwerking tussen landen is daarvoor nodig. Effectieve verdragen en instituties om daar een bijdrage aan te leveren vereisen een andere dan de klassieke 'landenbenadering' van ontwikkelingssamenwerking.

Organisaties en mechanismen van betrokken landen zijn cruciaal om te kunnen voorzien in de regionale publieke goederen die voor hen van belang zijn, maar meer initiatief, durf en creativiteit van donorlanden kan daarbij helpen. Internationale experts op het gebied van regionale publieke goederen stellen dat daar beter in voorzien kan worden wanneer middelen die donoren daarvoor beschikbaar stellen in de vorm van giften in plaats van als lening worden verstrekt, omdat bij leningen aan meer dan één land moeilijk bepaald kan worden wie in welke mate verantwoordelijk is voor het terugbetalen daarvan. Een tweede nieuw idee

ligt in het verlengde hiervan: donorlanden zoals Nederland, die traditioneel landgebonden hulp geven, zouden creatieve mechanismen moeten uitdenken en opzetten om ontwikkelingslanden samen aan leningen voor regionale publieke goederen te helpen. Regionale ontwikkelingsbanken kunnen daarbij ook van belang zijn, omdat deze dichter op lokale en regionale problemen en kennis zitten dan bijvoorbeeld de Wereldbank. Datzelfde kan gelden voor sectorspecifieke organisaties met bijzondere materiedeskundigheid, zoals bijvoorbeeld de World Health Organization (WHO) (Arce and Sandler 2002; Estevadeordal et al. 2002; Kanbur 2002; Te Velde et al. 2006).

Transparantie

In een strategie voor internationale publieke goederen moeten keuzes gemaakt worden voor mogelijke initiatieven om in internationale publieke goederen te helpen voorzien en voor de financieringsmechanismen die daarbij nodig zijn. Daarbij hoort dat ervoor gewaakt moet worden dat de financiering van mondiale publieke goederen ten koste gaat van regionale of nationale publieke goederen in ontwikkelingslanden. Om daar zicht op te houden is wel voorgesteld dat landen in hun nationale budgetmechanismes bij zouden moeten houden hoeveel zij aan mondiale en regionale publieke goederen uitgeven, waarna de OESO deze informatie vervolgens in haar statistieken kan verwerken. Het is een interessant idee dat past bij de veranderende wereld, en dat ook kan bijdragen aan een sterker bewustzijn over de grensoverschrijdende implicaties van veel van ons handelen. Het sluit bovendien aan bij een andere gedachte die gelanceerd is door Kemal Derviş, tot voor kort de hoogste man bij het UNDP. Derviş heeft voorstellen gedaan om de Veiligheidsraad (UNSC) van de Verenigde Naties te hervormen en om een Economische en Sociale Veiligheidsraad (UNESOC) van de VN in te stellen om de coherentie en consistentie te bevorderen binnen het mondiale economische stelsel. Een door de voorzitter van de VN ingestelde internationale commissie onder leiding van Joseph Stiglitz heeft dit idee in het licht van de recente internationale financiële crisis inmiddels verder uitgewerkt en op de beleidsagenda geplaatst (United Nations 2009a). Los van de merites en haalbaarheid van zijn specifieke voorstel is het interessante van de benadering van Derviş dat hij de twee veiligheidsraden van de VN wil samenstellen volgens een nieuw systeem van gewogen stemmen, waarin niet alleen naar het nationaal inkomen van landen wordt gekeken, maar ook naar de bevolkingsomvang, en naar de bijdrage aan mondiale publieke goederen, alsmede – in het geval van de Veiligheidsraad – vredesoperaties (Derviş 2005; International Task Force on Global Public Goods 2006).

Katalyserende initiatieven ...

Een keus voor het prioriteren van internationale publieke goederen betekent niet alleen dat daarvoor opgekomen dient te worden in internationale gremia, maar ook dat in eigen land

capaciteit georganiseerd en gemobiliseerd moet worden voor onderzoek en expertise. Nederland loopt internationaal nu niet voorop qua kennis over mechanismen en instrumenten waarmee regionale en mondiale publieke goederen bevorderd kunnen worden, maar daar liggen uitgelezen mogelijkheden om een relevante rol te spelen. Met de oprichting van een *Global Issues* centrum, dat zich erop toelegt om nieuwe en reeds bestaande kennis over internationale publieke goederen te combineren en bevorderen, zou ook internationaal voorzien worden in een lacune. Gedetailleerde knowhow is hard nodig als we ons niet willen laten vangen in het prisoner's dilemma dat bij publieke goederen per definitie aan de orde is, maar ambiëren zelfstandig of met gelijkgezinde andere landen en partijen nieuwe initiatieven te entameren voor internationale publieke goederen. Daar is nog een wereld te winnen, want de geschiedenis laat zien dat katalysatoren van groot belang zijn voor de productie van mondiale en regionale publieke goederen, en dat niet alleen grote maar ook kleine landen en private partijen die rol kunnen spelen (zie kader 5.1).

Kader 5.1 Katalysatoren voor mondiale publieke goederen

“Many countries have undertaken a catalytic role in producing the kinds of international agreements and institutions that can provide global public goods. (...) It is a role also at times played by smaller states, as it was by Norway, which in the 1960s used its political standing to lead the charge towards what would eventually become the Nuclear Non-Proliferation Treaty. Or, when East Timor fell into turmoil and crisis in 1999, and Australia led a multinational force that restored order and created the necessary space for the eventual establishment of the Timor Leste state, shouldering the military and the financial burden of the peacekeeping operation. Historically, the development of peacekeeping as a tool – critical to the restoration of collapsed states after war – owes much to the leadership of Canada, which proposed the tool and for 40 years participated in every UN peacekeeping operation, often in a leading role. Such roles can also be played by private actors, as illustrated by the March of Dimes Foundation and Rotary International in developing and supplying polio vaccines and by the Bill & Melinda Gates Foundation in financing efforts to combat malaria, tuberculosis and HIV/AIDS.”

Bron: *International Task Force on Global Public Goods 2006*

Initiatieven voor mondiale publieke goederen kunnen van regeringen of multilaterale organisaties komen, maar bedrijven en andere niet-gouvernementele partijen spelen ook steeds vaker een rol. Het legale kader voor mensenrechten is bijvoorbeeld niet alleen het resultaat van activiteiten van nationale staten, maar ook van de inzet van de Verenigde Naties en van civiele organisaties die mensenrechten promoten, zoals Amnesty International en Human Rights Watch. Voor het voorkomen en behandelen van hiv/aids zijn niet alleen

ationale gespecialiseerde organisaties en de VN van belang, maar ook private groepen zoals stichtingen van Rockefeller, Ford, en Bill & Melinda Gates, en ngo's. De biodiversiteit wordt in stand gehouden dankzij de inzet van nationale staten, multilaterale instellingen en een groot aantal private spelers zoals Greenpeace en het Worldwatch Institute. En om een laatste voorbeeld te noemen, internationale convenanten en standaarden vanuit de private sector – al dan niet samen met ngo's en/of overheden en/of multilaterale organisaties – kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van mondiale publieke goederen (zie voorbeelden in tabel 5.1 en Collier 2007).

Tabel 5.1 Voorbeelden van samenwerking voor standaarden

Ethical Trading Initiative	multisector	www.ethicaltrade.org
Equator Principles	financial services	www.equator-principles.com
Extractive Industry Transparency Initiative		www.eitransparency.org
Fair Labor Association	textiles	www.fairlabor.org
Forest Stewardship Council		www.fsc.org
Global Reporting Initiative	all sectors	www.globalreporting.org
International Council on Minerals and Mines		www.icmm.com
Commodity Roundtables	agriculture	www.bacp.net/
Kimberley Initiative	conflict diamonds	www.kimberleyprocess.com
Medicines Transparency Alliance		www.dfidhealthrc.org/MeTA
Construction Sector Transparency Initiative		www.dfid.gov.uk
Marine Stewardship Council fisheries		www.msc.org
PACI	anticorruption	www.weforum.org/en/initiatives/paci/index.htm
MFA Forum	textiles	www.mfa-forum.net
Responsible Care Initiative	chemicals	www.responsiblecare.org
Social Accountability International	multisector	www.sa-intl.org

Bron: Zadek 2008

... en nieuwe financieringsmechanismen

Hoe de financiering van internationale publieke goederen er concreet uitziet verschilt van geval tot geval. Het hierboven gepresenteerde analytisch kader laat zien dat drie dimensies van internationale publieke goederen – non-rivaliteit van de voordelen, de mate van uitsluitbaarheid, en de aggregatietechnologie – in principe bepalend zijn voor de meest adequate financieringswijze. Omdat niet-betalers van *pure* en *onzuivere* publieke goederen niet uitgesloten kunnen worden van het gebruik, zijn sterke initiatieven van de internationale gemeenschap nodig om belastingen of lidmaatschapsgelden te heffen om deze te kunnen financieren. Dat is anders bij *zwakste schakel* publieke goederen, want daarbij kunnen partnerschappen tussen private en publieke partijen er in principe voor zorgen dat overal een acceptabel voorzieningenniveau wordt bereikt. Dergelijke partnerschappen kunnen bij *best shot* publieke goederen voor voldoende middelen zorgen om de benodigde actie te financieren. Bij *clubgoederen* liggen de incentives opnieuw anders en kunnen de ‘leden van de club’ (gebruikers) een privaat collectief vormen dat voor financiering zorgt. Bij internationale publieke goederen die als *nevenproduct* van private of publieke acties tot stand komen, tot slot, is in principe weinig inzet van de internationale gemeenschap nodig als de landenspecifieke voordelen groot zijn; nationale regeringen hebben dan voldoende stimulansen om tot actie over te gaan (Arce and Sandler 2002; Sandler 2002a, 2002b, 2006).

Deze algemene indeling is geen vervanging voor concrete analyses van de bottlenecks en de *incentives* bij specifieke internationale publieke goederen, maar laat vooral zien dat het de moeite loont goed na te denken over de concrete dimensies van elk internationaal publiek goed. Niet alle mondiale publieke goederen hoeven veel publiek geld te kosten, en lang niet altijd hoeven initiatieven te wachten op tot landen meedoen. *Global contracts* en *charters* kunnen soms heel effectief zijn en hoeven niet veel geld te kosten, en het is zaak slim in te spelen op de *incentives* voor overheden of private partijen om een bijdrage te leveren aan de verstrekking van regionale en mondiale publieke goederen. Wanneer wel financiering voor publieke goederen noodzakelijk is, kan daarvoor gedacht worden aan (combinaties van) de volgende drie mechanismen.

- *Betere mobilisatie van middelen.* Internationale afspraken waar iedereen zich aan houdt over de verdeling van lasten, waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende capaciteit van landen om bij te dragen en met de verdeling van de baten van het publieke goed. Internationale organisaties die in het betreffende mondiaal publiek goed voorzien, kunnen zo verzekerd worden van voorspelbare inkomsten.

- *Samenwerking met de private sector en markten.* Regeringen kunnen meer doen om de gespecialiseerde kennis van de private sector en civil society af te tappen en te versterken, en om met reguleringskaders en prikkels nieuwe initiatieven te faciliteren en stimuleren op het terrein van de gezondheidszorg, het milieu, en op het gebied van kennis.

- *Innovatieve financieringsmechanismen.* Er bestaan veel nieuwe ideeën om additionele middelen voor ontwikkeling en mondiale publieke goederen te genereren waar nog veel discussie over is – denk aan een Tobin-belasting op valutatransacties (Schmidt 2009) of andere vormen van internationale belastingheffing (Van der Hoeven 2001), en aan het uitgeven van *global development bonds*. Ook zijn er enigszins geaccepteerde voorstellen waar nog maar in beperkte mate mee gewerkt wordt – denk aan de International Finance Facility op initiatief van Engeland om op basis van langetermijntoezeggingen van donoren obligaties uit te geven zodat direct geld beschikbaar komt, of (zie kader 5.2) aan nieuwe financieringsmechanismen voor vaccins voor zieken in arme landen.

Kader 5.2 Verkoopgaranties voor nieuwe vaccins (AMC's)

Vergeleken met de maatschappelijke behoefte is er een groot gebrek aan Research en Development (R&D) voor vaccins tegen ziektes in arme landen, zoals malaria of tuberculose. Een veel geciteerd feit van de World Health Organization (WHO) is dat de helft van de R&D in de gezondheidssector in 1992 werd gedaan door de private sector, maar dat minder dan 5% daarvan werd besteed aan ziekten die specifiek zijn voor arme landen. Biochemische en farmaceutische bedrijven die winst moeten maken, zijn huiverig om in R&D voor dit soort ziektes te investeren als zij vrezen dat ze de ontwikkelde vaccins niet kunnen afzetten tegen een kostendekkende prijs. Die vrees voor te lage prijzen weerspiegelt de armoede van de relevante populatie en het feit dat de markt voor vaccins twee problemen kent: overheden en internationale organisaties kunnen hun macht aanwenden om lagere prijzen af te dwingen als een vaccin eenmaal op de markt gebracht is, en de kennis die gegenereerd wordt in R&D voor deze vaccins is een mondiaal publiek goed: de voordelen zijn voor veel landen, maar kleine landen willen geen hogere prijzen betalen om daarmee onderzoek te stimuleren.

Michael Kremer, die Bill and Melinda Gates Professor of Developing Societies and Economics is in Harvard, heeft een innovatieve oplossing voor dit probleem bedacht door te focussen op de vraagkant, die altijd als hopeloos werd gezien. Het basisidee achter zijn voorstel om R&D naar medicijnen voor armen uit te lokken met Advanced Market Commitments (AMC's) is dat een of meer sponsors zich ertoe verplichten een minimumprijs te betalen voor elke persoon die effectief immuun gemaakt wordt voor een bepaalde ziekte door een nog te ontwikkelen product totdat een bepaald aantal individuen is bereikt. Als geen bruikbaar product tot stand komt, wordt niets betaald. AMC's zijn inmiddels omarmd door de Wereldbank, Gordon Brown en de paus, om enkele bekende fans te noemen, en de regeringen van onder andere Italië, Canada en Noorwegen en de Gates Foundation hebben \$1,5 miljard bij elkaar

gebracht voor het eerste AMC-project, te weten onderzoek naar longziekten (pneumococcal), in de hoop dat dit leidt tot vaccins waarmee tot 2030 de dood van 5,8 miljoen kinderen kan worden voorkomen. De discussie over deze aanpak gaat intussen door. Verschillende wetenschappers (die soms oorspronkelijk bij het AMC -initiatief betrokken waren) en ngo's beijveren zich voor aanpassingen, omdat zij van mening zijn dat te veel wordt vertrouwd op private grote bedrijven, en te weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van onderzoekers in non-profit en publieke onderzoeksorganisaties.

Bronnen: Berndt et al. 2006; Light 2009

Global governance

Tot slot zijn goed functionerende en representatieve *global governance* mechanismen essentieel om in internationale publieke goederen te kunnen voorzien. In de meeste gevallen zal voor de verstrekking daarvan namelijk actie nodig zijn van internationale instituties om nationale initiatieven verder te versterken en te coördineren, fondsen naar nationale programma's te sluizen, voortgang te monitoren en daarover te rapporteren, en te besluiten over implementatie op wereldschaal. De kwaliteit, legitimiteit en geloofwaardigheid van internationale instituties zijn derhalve van vitaal belang, want "(i)f a majority of countries do not feel that they have a voice in global decision-making, the 'good' in global public goods will be hard to define, strategies will be hard to agree on, legitimacy will suffer, and implementation will lag", aldus de International Task Force on Global Public Goods (2006).

Daarmee hebben we echter wel een serieus probleem te pakken, want terwijl slagvaardige *global governance* mechanismen met legitimiteit meer dan ooit nodig zijn om grensoverschrijdende problemen gecoördineerd aan te kunnen pakken, is onze internationale orde te complex, slecht gecoördineerd en weinig effectief. Het VN-systeem is inefficiënt en heeft te weinig slagkracht, multilaterale organisaties lijken soms wel meer met elkaar te concurreren om fondsen en aandacht dan samen te werken, en het IMF en de Wereldbank (en in iets mindere mate de WTO) kampen met aanzienlijke legitimiteitsproblemen in grote delen van de (zich ontwikkelende) wereld. Kritische reflecties op het functioneren van multilaterale organisaties vanuit de Nederlandse regering zijn er de afgelopen zestig jaar echter nauwelijks geweest, daarvan getuigt ook de meest recente nota over multilaterale organisaties (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009b). In een voorstudie voor dit rapport karakteriseert Paul Hoebink (2010) Nederland als een "uitermate naïeve supporter van internationale organisaties", maar een land dat niet achter de feiten aan wil hollen en mee wil doen bij het vormgeven van de nieuwe wereld zal daarvoor innovatieve ideeën en voorstellen moeten ontwikkelen.

6 SLOT

“The ones most likely to ‘save Africa’ are Africans themselves”, concludeert William Easterly (2008) in een uitgebreide evaluatie van westerse pogingen om Afrika te redden. Iedereen is het erover eens dat landen en volkeren alleen zichzelf kunnen ontwikkelen en dat financiële hulp van buiten daaraan hoogstens deels kan bijdragen. Goed functionerende en stabiele financiële markten, coördinatie tegen belastingontduiking, migratiebeleid, kennisoverdracht en -deling, een ontwikkelingsvriendelijk handelsregime, en beleidsruime (*policy space*) voor landen om eigen ontwikkelingstrajecten uit te zetten, zijn veel belangrijker voor ontwikkeling.

Toch gaat nog steeds vrijwel alle aandacht uit naar de besteding van het officiële budget (op dit moment 0,8% van het bnp) dat door de minister van Ontwikkelingssamenwerking elk jaar wordt uitgeven, het materiële bewijs dat Nederland wil bijdragen aan een betere wereld. De publieke, politieke, ambtelijke en journalistieke interesse in andere mechanismen waarmee we positief of negatief invloed hebben op ontwikkeling is nog steeds marginaal.

Daarmee bewijzen we de zich ontwikkelende landen geen dienst, want beleid op andere terreinen kan het effect van ontwikkelingshulp tenietdoen. Coherentiebeleid voor ontwikkeling richt zich op het bewust(er) managen hiervan, en in dit paper is aandacht besteed aan een speciale categorie binnen de grensoverschrijdende externaliteiten en spillovers, internationale publieke goederen. Met de huidige geringe, weinig systematische aandacht voor deze goederen doen we niet alleen ontwikkelingslanden maar ook onszelf tekort. De actieve betrokkenheid van ontwikkelingslanden is immers onmisbaar om in mondiale publieke goederen te voorzien die ook in ons eigen belang zijn; het uitbannen van besmettelijke ziektes, het tegengaan van financiële instabiliteit en het klimaatbeleid om de opwarming van de aarde tegen te gaan, zijn bekende voorbeelden. Behalve coherentie voor ontwikkeling, waar ons land sinds enkele jaren beleid op heeft en ook internationaal erkende ervaringen mee heeft opgedaan (zie bijv. OECD/DAC 2008), verdient een – nog uit te werken – strategie voor internationale publieke goederen eveneens een centrale plaats naast ‘klassieke hulp’ op een toekomstgerichte ontwikkelingsagenda.

Literatuur

- Ackerman, F. (2005) *The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha round Projections*, Working Paper no. 05-01, Medford: Global Development and Environment Institute.
- Arce, D. and T. Sandler (2002) *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*, Stockholm: Expert Group on Development Issues.
- AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) (2009) *Kennis zonder grenzen: kennis en innovatie in mondiaal perspectief*, AWT-advies 3045, The Hague: AWT.
- Barrett, S. (2002) 'Supplying International Public Goods: How Nations Can Cooperate', in M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Barrett, S. (2007) *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press.
- Berndt, E., R. Glennerster, M. Kremer, J. Lee, R. Levine, G. Weizsacker and H. Williams (2006) *Advanced Market Commitments for Vaccines Against Neglected Diseases: Estimating Costs and Effectiveness*, Working Paper no. 98, Washington DC: Center for Global Development.
- Birdsall, N. (2006) 'Overcoming Coordination and Attribution Problems: Meeting the Challenge of Underfunded Regionalism', in I. Kaul et al. (red.) *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Carbone, M. (2007) 'Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept', *Global Governance* 13 (2): 179-198.
- Collier, P. (2007) *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford: Oxford University Press.
- Derviş, K. (2005) *A Better Globalization: Legitimacy, Governance, and Reform*, Washington DC.: Center for Global Development.
- Desai, M. (2003) 'Public Goods: A Historical Perspective', in I. Kaul et al. (ed.) *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, W. (2008) *Can the West Save Africa?*, Working Paper no. 14363, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Estevadeordal, A., B. Frantz and T. Nguyen (eds.) (2002) *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Washington DC: Inter-American Development Bank (IADB).
- Ferroni, M. and A. Mody (eds.) (2002) *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Griffith-Jones, S. and J. Ocampo (2009) *The Financial Crisis and Its Impact on Developing Countries*, Working Paper no. 53, Brasilia: UNDP International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco (2005) *Growth Diagnostics*, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government, Paper available on <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>
- Hausmann, R., B. Klinger and R. Wagner (2008) *Doing Growth Diagnostics In Practice: a 'Mindbook'*, Center for International Development Working Paper no. 17, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.
- Hettne, B. and F. Söderbaum (2006) *Regional Cooperation: A Tool for Addressing Regional and Global Challenges*, in 'Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues', Stockholm: Sweden, Chapter available on www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx?page_id=273#bazAnchor
- Hoebink, P. (2010) *Verschuivende vensters. Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking*, Webdocument beschikbaar op www.wrr.nl
- Hoeven, R. van der (2001) 'Assessing Aid and Global Governance', *The Journal of Development Studies*, 37 (6): 109-117.
- Independent Evaluation Group (IEG) of the World Bank (2008) *Annual Review of Aid Effectiveness 2008: Shared Global Challenges*, Washington DC: World Bank.
- International Task Force on Global Public Goods (2006) *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Stockholm, Final Report available on <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/169.pdf>
- Kanbur, R. (2001) *Cross-Border Externalities, International Public Goods And Their Implications for Aid Agencies*, paper available on www.kanbur.aem.cornell.edu/
- Kanbur, R. (2002) *IFT's and IPG's: Operational Implications for the World Bank*, paper available on www.kanbur.aem.cornell.edu/
- Kaplinksy, R. (2009) 'Turning the China-India Threat to Africa into an Opportunity', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalising World*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.
- Kaul, I. and P. Conceição (2006) 'Why Revisit Public Finance Today? What This Book Is About', in I. Kaul et al. (ed.) *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Kaul, I. and R. Mendoza (2003) 'Advancing the Concept of Public Goods', in I. Kaul et al. (ed.) *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford: Oxford University Press.

- Kaul, I., I. Grundberg and M. Stern (eds.) (1999a) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Book published for the United Nations Development Program (UNDP), New York: Oxford University Press.
- Kaul, I., I. Grundberg and M. Stern (eds.) (1999b) 'Defining Global Public Goods', in I. Kaul et al. (ed.) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press.
- Khor, M. (2008) 'The World Trading System and Development Concerns', in N. Serra and J. Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Light, D. (2009) *Advanced Market Commitments: Current Realities and Alternate Approaches*, Amsterdam: Health Action International (HAI) Europe.
- Mendoza, R. (2003) 'The Multilateral Trade Regime: A Global Public Good for All?', in I. Kaul, P. Conceição, K. le Goulven and R. Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009a) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009b) *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Morrissey, O., D. W. te Velde and A. Hewitt (2002) 'Defining International Public Goods', in M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- OECD/DAC (2008) *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, COM/SG/DCD (2008)1/REV1, Paris: OECD, Report available on <http://www.oecd.org/dataoecd/21/10/41558897.pdf>
- Patomäki, H. (2001) *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*, London: Zed Books.
- Rajan, R. (2009) *A New Bretton Woods?*, Commission on Growth and Development Working Paper no. 59, Washington DC: The World Bank.
- Reinhart, C. and K. Rogoff (2009) *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2004) *How to Make the Trade Regime Work for Development*, Paper available on <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik>
- Rodrik, D. (2006), *The Social Cost of Foreign Exchange Reserves*, Paper available on <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>

- Rodrik, D. (2007) *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Samuelson, P. (1954) 'The Pure Theory of Public Expenditure', *The Review of Economics and Statistics* 36 (4).
- Sandler, T. (2002a) 'Demand and Institutions for Regional Public Goods', in A. Estevadeordal, B. Frantz and T. Nguyen (eds.), *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, Washington DC : Inter-American Development Bank (IADB).
- Sandler, T. (2002b) 'Financing International Public Goods', in M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Sandler, T. (2005) *Regional Public Goods and International Organizations*, Paper available on www.utdallas.edu/~tms063000/website/downloads.html
- Sandler, T. (2006) 'Recognizing the Limits to Cooperation Behind National Borders: Financing the Control of Transnational Terrorism', in I. Kaul et al. (eds.) *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandler, T. (2007) *Regional Public Goods, Aid and Development*, Paper available on www.adbi.org/conf-seminar-papers/2007/11/06/2407.regional.public.goods.aid.development/
- Schmidt, R. (2009) *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue*, Tokyo: United Nations University Press.
- Stiglitz, J. and A. Charlton (2006) *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor L. and R. von Arnim (2006) *Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models*, Oxford: Oxfam International Research.
- United Nations (2009a) *Report of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, New York: United Nations.
- United Nations (2009b) *World Economic Situation and Prospects 2009. Update as of mid-2009*, New York: United Nations, Document available on <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2009files/wespo9update.pdf>
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2009) *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, Geneva: UNCTAD.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2008) *Public Goods for Economic Development*, Vienna: UNIDO.
- Velde, D. W. te, A. Hewitt and O. Morrissey (2006) *Aid Financing for International Public Goods: Recent Development*, Paper prepared for the United Nations Industrial Development Organization, Vienna: UNIDO.

- Velde, D. W. te (2008) *Financing International Public Goods: A Framework to Address Aid for Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weisbrot, M. and D. Baker (2002) *The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries*, Washington DC: Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Went, R (2008) 'Een alternatieve agenda voor de WTO', in B. van der Steen (red.), *Kritiek, jaarboek voor socialistische discussie en analyse*, Amsterdam: Aksant. Tevens beschikbaar op <http://www1.fee.uva.nl/pp/bin/forthcomingpublication329fulltext.pdf>
- World Bank (2001) *Global Development Finance 2001*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2007) *Meeting the Challenges of Global Development: A Long-Term Strategic Exercise for the World Bank Group*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2009) *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, Washington DC: World Bank.
- WRR (2010) *Minder pretentie, meer ambitie*, WRR-rapport 84, Amsterdam: AUP.
- Zadek, S. (2008) 'Collaborative Governance: The New Multilateralism for the Twenty-First Century', in L. Brainard and D. Chollet (eds.) *Global Development 2.0: Can Philanthropists, the Public, and the Poor Make Poverty History?*, Washington DC.: Brookings Institution Press.

NOTEN

- ¹ Voorzitters van deze *Task Force* waren Ernesto Zedillo, directeur van het Yale Centre for the Study of Globalization en voormalig president van Mexico, en Tidjane Thiam, CEO van de Britse verzekeraar Aviva en voormalig minister in Ivoorkust. Tot de leden behoorden onder anderen Fred Bergsten, directeur van het Peterson Institute for International Economics in Washington DC, Kemal Derviş, voormalig minister in Turkije en tot begin 2009 *administrator* van het UNDP, Inge Kaul, grondlegger bij het UNDP van het *global public goods* concept, en Trevor Manuel, de toenmalige minister van Financiën in Zuid-Afrika.
- ² Dat wil overigens niet zeggen dat de Wereldbank zelf ook veel doet met mondiale publieke goederen. In een evaluatie van de effectiviteit van de hulp door de bank vraagt het onafhankelijke evaluatiebureau van de Wereldbank extra aandacht voor *global public goods*: “The Bank estimates its administrative expenditure on global public goods at around \$110 million in fiscal 2007, nearly half of which is from sources that are outside the Bank’s core budget, such as trust funds. At about 4 percent of its overall operating budget, this is one of the smaller allocations for the Bank’s six strategic priorities” (IEG of the World Bank: 2008: xvii).