



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

INNOVATIV FINANSIERING AF UDVIKLING

Peter Kragelund

DIIS Working Paper nr 2007/27

© Copenhagen 2007

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 86 00

E-mails: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler

Printed in Denmark by Vesterkopi as

ISBN: 978-87-7605-240-9

Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

DIIS Working Papers • make available DIIS researchers' and DIIS project partners' work in progress towards proper publishing. They may include important documentation which is not necessarily published elsewhere • are published under the responsibility of the author alone • should not be quoted without the express permission of the author.

DIIS Working Paper serie om Finansiering af udvikling i Afrika

Denne serie af DIIS Working Papers er udarbejdet i forbindelse med udredningen om finansiering af udvikling i Afrika. Formålet med working papers er at etablere et overblik over de internationale analyser af forskellige finansieringskilder for herigennem at bidrage til grundlaget for de politiske og administrative beslutninger, der træffes i forbindelse med udviklingspolitikken og stimulere den danske debat om finansieringen af Afrikas udvikling.

Liste over papers i denne serie:

1. Kragelund, P. (2007) "Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika" DIIS Working Paper 2007/5. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
2. Thygesen, T. og Hansen, P. (2007) "Remitter - Finansiering af udvikling i Afrika?" DIIS Working Paper 2007/6. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
3. Thygesen, T. og Jensen, M. Friis (2007) "Handel som kilde til udviklingsfinansiering – holder antagelserne om handelspolitisk "quick win" for Afrika?" DIIS Working Paper 2007/7. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
4. Kragelund, P. (2007) "Ikke-DAC donorer i Afrika" DIIS Working Paper 2007/26. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
5. Kragelund, P. (2007) "Innovativ finansiering af udvikling" DIIS Working Paper 2007/27. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Jeg skylder Elsebeth Søndergaard, Udenrigsministeriet, og Peter Gibbon, Dansk Institut for Internationale Studier, en stor tak for værdifulde kommentarer til en tidligere version af dette arbejdsrapport. Eventuelle fejl og mangler er selvfølgelig mit ansvar.

Peter Kragelund, ph.d., er projektforsker ved indsatsområdet: Handel og udvikling, Dansk Institut for Internationale Studier

Indholdsfortegnelse

Akronymer.....	ii
Resumé.....	iii
Abstract.....	iii
Introduktion.....	1
1. Fra lokalt til globalt - nye problemer og nye finansieringsmekanismer	3
2. Nye finansieringsformer.....	4
2.1. International Finance Facility	7
2.2. Advanced Market Commitments	10
2.3. Millennium Challenge Account	12
3. Fremtidige finansieringskilder	13
3.1. Special Drawing Rights	17
3.2. Globalt lotteri.....	19
3.3. Private donationer	21
4. Konsekvenser af innovativ finansiering: Hvad betyder de vertikale fonde?	26
4.1. Global Alliance for Vaccines and Immunization.....	27
4.2. Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria	28
4.3. Fordele og ulemper ved vertikale fonde.....	29
5. Konkluderende bemærkninger.....	31
Referencer	35
Appendiks 1: Forslag til globale finansieringsformer og -kilder	39

Akronymer

AMC	Advanced Market Commitments
APC	Advanced Purchase Commitments
CCM	Landekoordinationsmekanismer
DAC	Development Assistance Committee
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GFATM	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria
GONGO	Government Organised Non-Governmental Organisation
IFF	International Finance Facility
IFFIm	International Finance Facility for Immunization
IMF	International Monetary Fund
LDC	Mindst-udviklede lande
MCA	Millenium Challenge Account
NGO	Non-Governmental Organisation
R&D	Forskning og udvikling
SDR	Special Drawing Rights

Resumé

Der dukker til stadighed nye forslag til finansiering af udvikling op. Forslagene er ikke blevet færre, eller mindre opfindsomme, i takt med at det er blevet åbenlyst, at opfyldelsen af 2015-målene kræver øget finansiering. Dette arbejdsrapport skitserer baggrunden for disse forslags oprindelse og deres konkrete design. Forslagene systematiseres, diskuteres og vurderes. Papiret påpeger, at innovativ finansiering handler om andet og mere end f.eks. lokal absorptionskapacitet og apreciering af lokal valuta. Det handler om politisk vilje, om transaktionsomkostninger, om forudsigelighed, om incitamentsstrukturer, om modsatrettede interesser, og om etiske problemer. Om et forslag er godt eller skidt, afhænger derfor i høj grad af, hvad formålet er, og om hvordan det relaterer sig til allerede eksisterende finansieringsformer.

Abstract

New ideas for sources of development finance constantly pop up. The millennium development goals cannot be financed with development aid alone. Therefore, the amount as well as innovativeness of new sources of development finance increase rapidly. This working paper outlines why these new ideas have come to fore and examines their institutional setup. Moreover, it systematises, discusses, and assesses them. The working paper emphasises that the potential success of innovative sources of development finance not only concerns issues such as local absorption capacity and appreciation of the local currency. It also has to do with political choices, transaction costs, predictability, incentive structures, contradicting interests, and ethical problems. Whether an idea essentially is constructive or not depends to a large degree on what the aim is, and how the idea relates to already existing sources of development finance.

Introduktion

Opfyldelsen af 2015-målene kræver finansiering. Omend de største og politisk mest betydningsfulde donorer gentagne gange har lovet at opfylde målsætningen om at give 0,7 % af BNI i bistand inden år 2015, viser de seneste opgørelser over bistanden størrelse snarere tegn på, at bistandsniveauet går i den modsatte retning (OECD, 2005). Når hertil lægges, at bistanden bliver brugt til andet og mere end opfyldelsen af 2015-målene, står det hurtigt klart, at donorsamfundet på ingen måde er på vej til at nå dets mål. Samtidig er der bred enighed om, at opfyldelsen af 2015-målene kræver øget finansiering. Det er uklart, præcist hvor mange midler udviklingslandene skal tilføres for at nå målsætningen, men et par år efter at 2015-målene blev lanceret, lød vurderingen på USD 50 milliarder pr. år (Atkinson, 2005: 3), i 2004 var dette beløb steget til USD 64 milliarder pr. år blot for Afrika (Asiedu, 2004: 42)¹, og så længe donorsamfundet ikke opfylder sine målsætninger, stiger dette beløb dag for dag. Der er med andre ord i dag et kolossalt behov for nye finansieringsformer, der kan komplementere bistanden, hvis 2015-målene skal opnås. Det er disse finansieringsformer, fordelene og ulemperne ved dem, den politiske virkelighed de indgår i, og måden hvormed de implementeres, som dette arbejdspapir handler om (se appendiks 1 for en oversigt over den innovative finansiering af udvikling).

I kølvandet på det ene store udviklingsmøde efter det andet (Monterrey, Gleneagles etc.), på den ene rapport efter den anden (Sachs, Africa Commission osv.), og på den ene medieshow efter det andet (Make Poverty History, Live8, Bono osv.) følger meta-debatter om bistand og udvikling. Disse debatter vedrører diskussionen om, hvorvidt bistand er godt eller skidt, hvorvidt ekstra midler til finansiering af udvikling vil skabe absorptionskapacitetsproblemer i visse udviklingslande eller ej, og hvorvidt en kraftig stigning i tilførslen af midler medfører appreciering af den lokale valuta, eller om der eksisterer lokal uudnyttet produktionskapacitet, der udnyttes qua de ekstra ressourcer, som tilføres. Generalisationsniveauet er i enkelte tilfælde meget højt i disse debatter – så højt, at nuancerne totalt udviskes. Formålet med dette papir er at komme ud over disse meta-debatter ved på den ene side at give et overblik over den innovative finansiering af udvikling og på den anden side at analysere enkelte af disse forslag mere dybdegående for dermed at skabe grobund for en mere kvalificeret debat af konsekvenserne af innovativ finansiering af udvikling.

¹ For sundhedssektoren alene er der ifølge et WHO-studie et finansieringshul på USD 22,1 milliarder i 2007 voksende til USD 30,7 milliarder i 2015 (Clunies-Ross, 2004a: 973).

Sagt på en anden måde vil dette arbejdsrapport øge forståelsen af indholdet og de potentielle konsekvenser af de innovative forslag til finansiering af udvikling, der er fremkommet gennem de seneste år. Disse forslag kan groft opdeles i dem, som koncentrerer sig om finansieringsformer og dem, der koncentrerer sig om finansieringskilder. Førstnævnte baserer sig (delvist) på eksisterende bistandsmidler, men søger at effektivisere brugen af disse gennem innovativt design, mens sidstnævnte søger kilder, der kan komplementere eller helt erstatte bistanden, som vi kender den i dag, mens selve implementeringen sjældent bliver nævnt i diskussionerne.

Inden finansieringsforslagene analyseres, ser *afsnit to* på den bredere baggrund for disse forslag. Argumentet er, at det ikke kun handler om manglende midler til udvikling – omend dette er vigtigt - men i lige så høj grad om, at mange politikområder har ændret status fra at være lokale til også at være globale, og parallelt hermed at lokale finansieringsformer gradvist er blevet implementeret internationalt. *Afsnit tre* gransker de innovative finansieringsformer. Der lægges specielt vægt på International Finance Facility (IFF), der af mange bliver anset som innovativt lovende (Addison, Mavrotas, & McGillivray, 2005: 11), men også politisk urealiserbar. Herefter analyseres fordele og ulemper ved et forsøg på at igangsætte forskning i sundhed specielt med fokus på udviklingslande. Dette forsøg bruger en radikalt anderledes metode end den traditionelle offentlige støtte til forskningsprogrammer. Det drejer sig om Advanced Market Commitments (AMC), der søger at skabe incitament for den private sektor i at deltage i udvikling. Slutteligt ser dette afsnit på den amerikanske Millennium Challenge Account (MCA), der adskiller sig fra anden bistand ved at allokere midler på baggrund af allerede eksisterende reformer - og ikke på baggrund af løfter om reformer. *Afsnit fire* opridser først de mange nye forslag til fremtidige finansieringskilder, hvorefter tre kilder bliver diskuteret grundigere, nemlig en nytænkning af brugen af IMF's Special Drawing Rights (SDR), et globalt lotteri, og væksten i private donationer. *Afsnit fem* forsøger at skabe større forståelse for, hvilken betydning ændringen i især finansieringsformer kan have for lokal udvikling. Det sker gennem en analyse af effekterne af to vertikale fonde, nemlig Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria (GFATM) og Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI). På baggrund af dette konkluderer *afsnit seks*.

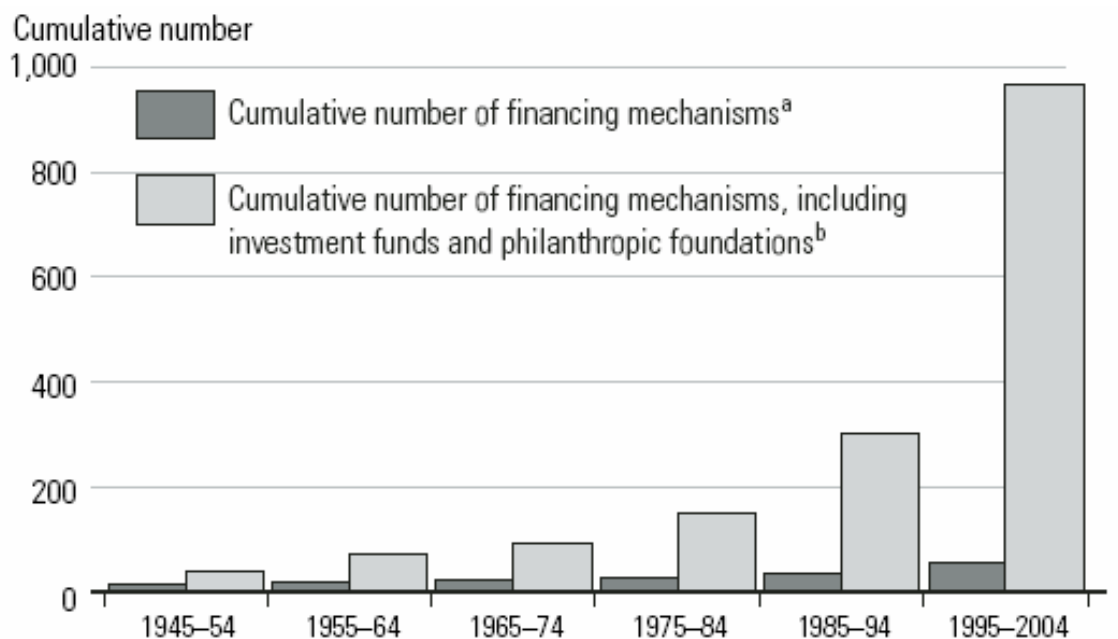
1. Fra lokalt til globalt - nye problemer og nye finansieringsmekanismer

I løbet af de sidste par årtier er der sket store forandringer i finansieringen af offentlige goder i den vestlige verden: Hvor offentlige goder førhen var finansieret udelukkende gennem offentlige midler, bliver offentlige goder i stigende grad i dag finansieret gennem offentlige/private partnerskaber. Samtidig er grænserne for såvel offentlige goder som offentlige problemstillinger blevet udvisket – hverken goder eller problemer er længere udelukkende lokale, men i lige så høj grad, eller endda højere grad, globale. Eksemplerne er talrige: International fred og stabilitet, bekæmpelse af terrorisme, klimaforandringer, epidemier, og kommunikation. Erkendelsen af, at disse problemer enten er blevet globale eller er 'født' globale har tillige betydet, at andre politikområder har ændret status. Således argumenterer Kaul & Conceição (2006b: 15) for, at udviklingsbistand, der tidligere blev set som en moralsk forpligtigelse, i dag bliver set som en offentlig forpligtigelse for at mindske ulighed – for dermed at sikre fred og stabilitet, bekæmpe terrorisme, skabe nye markeder etc. I takt med denne statusændring af udvikling er finansieringen også ændret.

Ændringen af finansieringen af globale offentlige goder, herunder udviklingsarbejdet, er sket parallelt med ændringen af finansieringen af nationale offentlige goder. Således er udviklingsarbejdet gået fra at være hovedsageligt et interstatsligt anliggende til at være præget af en meget bred skare af aktører (se figur 1). Denne ændring er ikke kun et produkt af begrænsede offentlige midler, men i lige så høj grad et udtryk for problemstillingernes kompleksitet og de enkelte aktørers forskellige komparative fordele.

Konsekvensen er, meget kort, at tankegodset fra især den private sektor er blevet overført til udviklingsarbejdet, hvilket på den ene side har sat fokus på forskellige investeringskilder og på den anden side på effektiviteten af arbejdet, altså på nye metoder. Udviklingsarbejdet søger i stigende grad mod markedsbaserede løsninger og forholder sig aktivt til, om interventionen eller samarbejdet giver økonomisk mening (Kaul & Conceição, 2006a: 38). Inddragelsen af tankegodset fra den private sektor betyder således ændringer i såvel finansieringsformer som finansieringskilder. De følgende to afsnit vil belyse dette.

Figur 1: Internationale finansieringsmekanismer - vækst og differentiering



Kilde: Conceição, 2006: figure 3

2. Nye finansieringsformer

Nye finansieringsformer dækker over et bredt felt af offentlige initiativer, der blandt andet er kendetegnet ved at fokusere kraftigt på offentlige/private partnerskaber. Fælles for dem er, at de enten ikke er blevet implementeret eller først for nylig er blevet introduceret. Derfor tages der i dette arbejdspapir udgangspunkt i de hidtidige diskussioner. Mange af de ulemper, der nævnes hhv. i tabel 1 og i teksten nedenfor, kan med stor sandsynlighed mindskes eller helt udviskes med et ændret design.

Med dette in mente er der ikke umiddelbart et af disse forslag, der skiller sig positivt ud fra de andre. De har alle enten en række utilsigtede negative konsekvenser eller er politisk umulige at gennemføre på nuværende tidspunkt. Det vigtigste ved disse forslag er derfor ikke det konkrete design af forslagene som sådan, men snarere den diskussion om nye finansieringsformer de lægger op til.

Tabel 1: Innovative finansieringsformer

Initiativ	Formål	Beskrivelse	Milliarder USD	Fordele	Ulemper	
I	International Finance Facility	At fremskynde væksten i bistandsmidler, skabe ekstra midler, og øge forudsigeligheden og koordineringen af bistand	IFF er tænkt som et finansielt mellemed, der optager og servicerer lån for donorer. Herved kan bistanden øges kraftigt nu og først betales senere	50-100 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Ekstra midler • Forudsigelighed og stabilitet • Kompromis ml. bi- og multilateral bistand 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk usandsynligt • Høje transaktionsomkostninger • Fald i post-2015 overførsler • Konflikt med Paris-erklæringen • Uklart om IFF stemmer overens m. EUs regler
	International Finance Facility for Immunization (IFFIm)	At skabe kapital til et omfattende vaccineprogram her og nu, så 5 millioner børn undgår at dø inden 2015	Forste realisering af IFF-tanken, men er i modsætning til IFF begrænset til vacciner i udviklingslande	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Bredere tilslutningskreds end IFF 	<ul style="list-style-type: none"> • Store donorer som USA har ikke tilsluttet sig • Kan begrænse midler på langt sigt, når låne- ne skal tilbagebetales
	Advanced Market Commitments	At give kommer- cielt incitament til den private sektor til at udvikle vacci- ner mod sygdom- me, der især er koncentreret i udviklingslande	Garanti til den private sektor om køb af vacciner til en fast pris	4,4-5 pr. sygdom	<ul style="list-style-type: none"> • G7-landene har bekræftet interesse • Stimulerer privat R&D til fordel for udviklingslande 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan udkonkurrere anden forskning • Kan påvirke andre incitamentsstrukturer i forskningen
II	Advanced Purchase Commitments (APC)	At skabe incita- ment for den private sektor til at forske i teknologi- ske aspekter af tropisk landbrug, således at tekno- logier udvikles og distribueres til befolkningen for at øge produk- tiviteten	Gennem APC lover en gruppe donorer at kompensere private virksomheder for at udvikle teknologier, der retter sig mod at afhjælpe de fattiges problemer – i dette tilfælde teknologiske innovationer i tropisk landbrug	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Donorer betaler kun for succesfuld anvendelig teknologi • Fokus på tilpasset teknologi 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på gradvise forbedringer af eksisterende teknologier
	UNITAID	Forøge adgangen til medicin og diagnostik af malaria, tuberkulose og hiv/aids	Medicinopkøbsfacilitet finansieret hovedsageligt gennem innovative skatter såsom flyskatter (se tabel 2)	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Bred støttekreds (Frankrig, Brasilien, Chile, Norge og Storbritannien, samt donororga- nisationer og private fonde) 	<ul style="list-style-type: none"> • Potentielt konfliktende interesser
III	Millennium Challenge Account	At skabe finan- sierung til en udvalgt gruppe lande, der “... <i>rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom</i> ” (Radelet, 2006: 511)	Fond med private og offentlige midler. MCA har strikte <i>ex ante</i> krav om god regeringsførel- se, liberalisering og åbning af markeder	5 pr. år i tre- fem år*	<ul style="list-style-type: none"> • De-politisering af bistand • Fokus på lokalt ejerskab • Fleksibilitet i anvendelsen af midler 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrere med USAID. • Koncentration på få ‘good performers’ • De fleste LDC kvalificerer ikke til MCA • Konflikt med Paris- erklæringen

* Ifølge Radelet (2006: 515) er der dog stor tvivl om MCA nogensinde vil nå op på USD 5 milliarder pr år. Det er snarere sandsynligt, at tallet ender på omkring USD 2,5 milliard.

Tabel 1 inkluderer en række af de mest omtalte nyere forslag til innovative finansieringsformer. Selvom tabellen indeholder seks forskellige konkrete forslag, drejer det sig i princippet kun om tre forskellige former for finansiering. Den første gør brug af donorerens tilsagn om bistand til at låne penge her og nu (I); den anden giver den private sektor incitament til at forske i aspekter, der er vigtige for udviklingslandene (II); og den tredje vender betingelsesbistanden på hovedet (III).

Alle forslagene præsenteres, som om de bringer ekstra midler til udvikling – til en bred gruppe af modtagere, til nogle få lande, eller til en specifik sektor. Der er dog for det første stor forskel på, hvor mange ekstra midler forslagene kan generere: IFF anslås til at kunne generere USD 50-100 milliarder, mens f.eks. AMC menes at kunne frembringe op til USD 5 milliarder pr. sygdom. Denne forskel betyder dog ikke nødvendigvis, at de generelle problemstillinger vedrørende tilførslen af ekstra midler ændres, i og med at IFF formodes at skulle gå til en bredere kreds af modtagere end eksempelvis MCA.

For det andet er der usikkerhed om, hvorvidt disse midler i virkeligheden skal betragtes som ekstra midler. Selvom modtagerne i princippet er berettiget til andre overførsler, er der risiko for, at donorer, der allerede kanalisere penge gennem ét system, ikke også vil kanalisere penge gennem et andet system. Dette kan især være en risiko for modtagere af det amerikanske MCA, der er i direkte konkurrence med USAID. Der er tillige risiko for, at andre donorer finder det belejligt at reducere bistanden til lande eller sektorer, der allerede nyder godt af en eller flere innovative finansieringsformer.

To problemstillinger går igen i debatten om innovativ finansiering. Den ene er mangel på lokal *absorptionskapacitet*. Denne mangel kan i princippet underminere de positive effekter af en stor og hurtig vækst i udviklingsmidler – især i den indledende fase². Den anden er risikoen for *appreciering af den lokale valuta* i forbindelse med en kraftig stigning i tilførslen af midler - det gælder såvel gavebistand som lån (Mavrotas, 2003; Younger, 1992). Kort fortalt kan tilførslen af midler medføre, at den lokale valuta bliver mere værd, hvorved såvel produktion til eksport som til hjemmemarked kan komme under pres – helt parallelt til diskussioner om *dutch disease* i forbindelse med eksempelvis efterspørgsel på råstoffer.

² Diskussionen af forholdet mellem øget bistand og lokal absorptionskapacitet er heftig. For forskellige tilgange til problemstillingen se f.eks. (Killick, 2005; Therkildsen, 2005; White, 2005).

I forbindelse med finansieringstype II – altså incitamentsstrukturer til at bringe den private sektor i spil i forbindelse med forskning og udvikling (R&D) – gælder der derudover en række forhold, der påvirker effekten af programmet. For det første er det afgørende, at beslutningstagere kan identificere relevante og ønskværdige teknologier, vurdere deres samfundsmæssige og økonomiske virkning og *ex ante* komme frem til en passende betaling for den ydelse, den private sektor skal levere. For det andet er det altafgørende, at beslutningstagerne skaber et effektivt og troværdigt system til at belønne udviklere. Dette system skal tage hensyn til såvel den lokale anvendelighed (og ibrugtagning) af teknologien som de tekniske forbedringer eller innovationer i teknologien. Slutteligt er det afgørende, at der findes donorer, der er villige til at betale for innovationen (Kremer & Zwane, 2006).

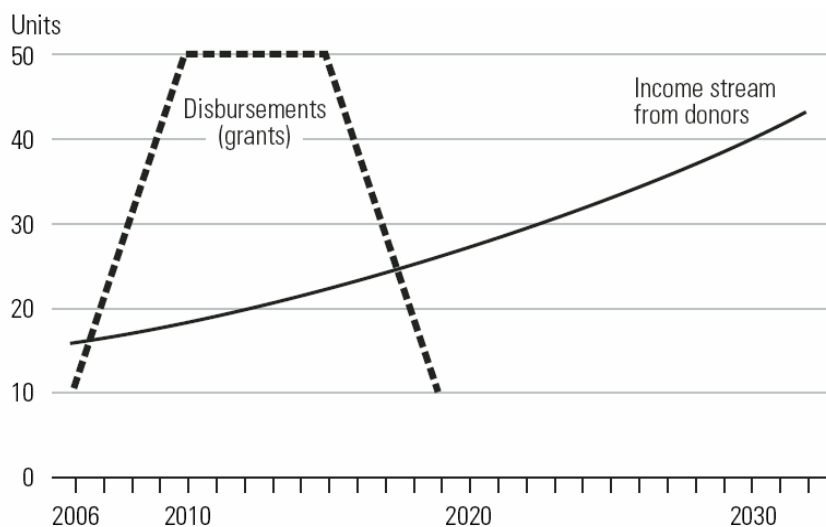
2.1. INTERNATIONAL FINANCE FACILITY

IFF er en af de mest omdiskuterede innovative finansieringsformer de seneste år. Ideen består grundlæggende i, at donorerne fortsætter med at betale bidrag som hidtil – eller rettere som de har givet tilsagn om i Monterrey 2002 – og IFF bruger disse bidrag til at låne ekstra midler. Med andre ord er IFF tænkt som et finansielt mellemed, der skal såvel optage som servicere lån for donorregeringer. Den bagvedliggende præmis er, at det internationale kapitalmarked kan mobilisere ressourcer langt hurtigere end donorerens bistandsbudgetter øges.

it [IFF] offers a means of meeting the ‘moral target’ of the MDGs, while not actually increasing aid budgets (Moore & Hulme, 2004: 888).

Ideen er, at alle (de store) donorer skal binde sig til at give (ekstra) bistand over en periode på minimum 30 år (den fuldt optrukne linje i figur 2). I den første halvdel af denne periode bliver pengene (samt garantien om flere penge) brugt til at låne penge til en fordelagtig rente, således at modtagerlandene kan få en stor sum penge på én gang (den stiplede linje i figur 2). I den sidste halvdel bliver pengene til gengæld brugt til at tilbagebetale IFFs lån. IFF bruger således et velkendt princip fra kapitalmarkederne, nemlig ‘securitization’ hvor ekstra kapital skaffes gennem lån i obligationer, der er udstedt på internationale kapitalmarkeder på baggrund af langtidstilsagn om betaling. I IFF er den enkelte donor kun individuelt ansvarlig for at betale sin andel til IFF og kan således ikke stilles til ansvar for andre donoreres manglende indbetalinger.

Figur 2: Skitse af forholdet mellem indbetalinger og udbetalinger i IFF

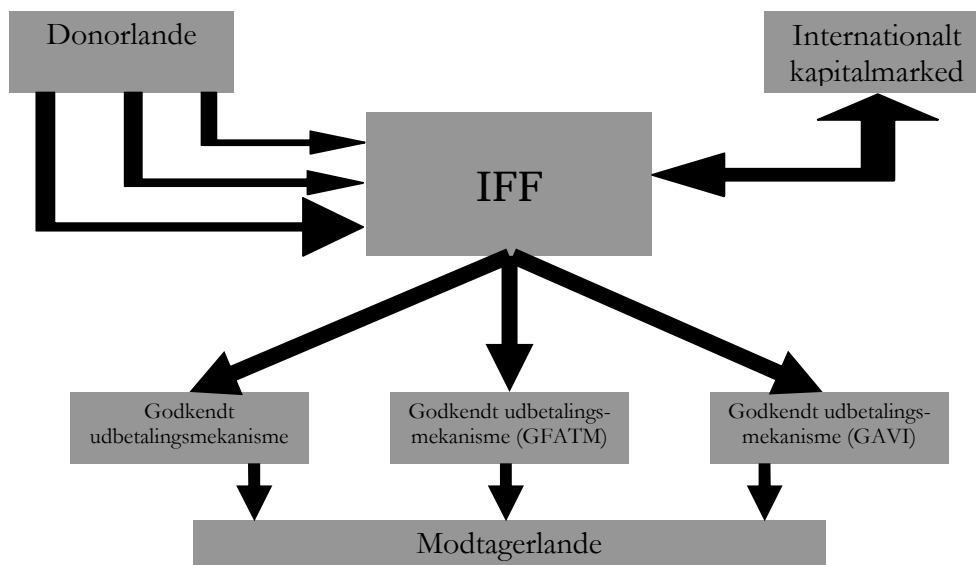


Kilde: (Conceição, Rajan, & Shah, 2006: 295)

Som sagt er IFF et finansielt mellemlid, og i den oprindelige idé kan donorer, alene eller i fællesskab, i princippet fortsætte med at bestemme, hvilke bistandsinterventioner der skal have støtte, om end disse interventioner skal falde inden for rammerne af 2015-målene og udelukkende skal kanaliseres til modtagere, der udviser god regeringsførelse. God regeringsførelse er ifølge HM Treasury (2004: 874) en nødvendighed for at kunne absorbere de ekstra midler, som IFF stiller til rådighed. Som det fremgår af figur 3, kanaliserer donorerne penge til IFF med jævne intervaller – ‘forpligtelsesrunder’ er dette ofte blevet kaldt (H. M. Treasury, 2004)³. Disse midler samt forpligtelserne til at give flere midler bliver så brugt af IFF til at udstede obligationer på det internationale kapitalmarked, hvorved IFFs midler her og nu øges kraftigt. Herefter bliver midlerne kanaliseret gennem godkendte finansieringsmekanismer til modtagerlandene. Flere kommentatorer peger i denne henseende på, at det er meget sandsynligt, at en stor del af disse midler kanaliseres gennem vertikale fonde såsom GFATM og GAVI (se afsnit 5 nedenfor) (H. M. Treasury, 2004; Mavrotas, 2003).

³ I princippet ville alle DAC-donorer alene kunne igangsætte en lignende mekanisme. Med andre ord låne på baggrund af fremtidige bistandsydelse. Fordelen ved IFF er dog, at en fælles forpligtelse minimerer risikoen for free-riders.

Figur 3: IFF ideen



Baseret på HM Treasury (2004: figure 1).

IFF er ikke kun interessant, fordi mekanismen signalerer innovation i finansieringsformen af udvikling, men også fordi IFF anses som et af de mest lovende tiltag til nye finansieringsformer, der tillige har en række indbyggede fordele. Vigtigst af alt kan IFF både generere de nødvendige ekstra midler til at opnå 2015-målene og skabe forudsigelighed og stabilitet i bistanden – to faktorer, der ses som værende lige så vigtige som mængden af bistand. Herudover fastholder IFF donorernes 2002 Monterrey-tilsagn om flere bistandsmidler – noget som gentagne topmøder ikke kan. IFF kan tillige bygge bro mellem den bi- og multilaterale bistand. Dermed tager IFF også hul på et meget vigtigt emne i fremtidens bistand, nemlig selve bistandsarkitekturen. Slutteligt er det ikke nødvendigt, at alle regeringer accepterer IFF, men blot nogle.

Forslaget i dets nuværende form er dog også forbundet med nogle ulemper: Gennemførelsen af dette forslag vil medføre et skarpt fald i overførsler efter 2015, da donorernes ydelser herefter vil gå til at tilbagebetale lånene og ikke til nye interventioner. Eftersom IFF skal finansiere 2015-målene – om bl.a. at halvere fattigdom inden 2015 – må vi gå ud fra, at der stadig er et enormt behov for bistand efter 2015. Med andre ord kan et drastisk fald i overførsler være meget skadelig. Herudover er forslaget politisk usandsynligt. Bortset fra Storbritannien, Frankrig og Italien har andre donorer undladt at bakke op om IFF, fordi forslaget stiller krav om et rullende 15-års bindende tilsagn – et tilsagn donorerne ikke vil give. Relateret hertil er det

uklart, om IFF i det hele taget er i overensstemmelse med EUs regler om at begrænse såvel underskud på statsfinanserne som gæld (Addison et al., 2005: 10f). Ligeledes relateret hertil er der en mulig konflikt mellem Paris-erklæringens mål om donorharmonisering og IFFs ønske om at få så mange donorer med om bord som muligt: For at imødekomme donorernes skepsis mod IFF skal de ifølge forslaget i princippet have lov til selv at bestemme, hvad pengene skal bruges til. Det modarbejder harmoniseringsprocesserne, som netop kunne blive imødekommet gennem IFF. Conceição et al. (2006: 295) har derudover påpeget, at IFF kan medføre høje transaktionsomkostninger pga. et kompliceret organisatorisk setup, og dermed mindske effektiviteten af bistanden. Der er desuden udtrykt bekymring over, at IFF kun kan finansiere interventioner i lande, der ikke har længerevarende IMF-restancer, hvilket er ensbetydende med en ensretning af økonomiske politikker i udviklingslandene - en ensretning efter IMF's principper (Moore & Hulme, 2004). Mosley (2004) har ligeledes betænkelig ved, at IFF kan repræsentere så stor en efterspørgsel efter lån, at det vil betyde en generel rentestigning, som dels rammer mellemindkomstlande (der ikke er målgruppen for IFF), dels kan have negative virkninger på globale investeringer. Slutteligt er IFF ikke politisk neutral. Omend IFF bliver præsenteret som en finansieringsmekanisme, er det altafgørende, hvem der kontrollerer IFF (Moore & Hulme, 2004).

Dette forslag til innovativ finansiering bliver som nævnt overfor af mange anset som endog meget spændende, fordi det har potentiale til både at skaffe de nødvendige midler og løse nogle af de andre store problemer forbundet med udvikling. Den største hage er dog donorernes frygt for at binde sig i minimum 30 år frem. Denne frygt bør dog ses i relation til hjemlige investeringer som f.eks. store infrastrukturprojekter, der også binder fremtidige regeringer mange årtier frem (Conceição et al., 2006: 297). Omend det derfor er usandsynligt, at IFF bliver søsat i dets fulde form, er det ifølge Addison et al. (2005: 11) mere sandsynligt, at dette tiltag (i en måske noget begrænset form) bliver til noget end andre tiltag til at finansiere udvikling. Uagtet om det bliver til noget eller ej, skal vigtigheden af IFF ikke findes i selve implementeringen, men i de forslag, det bringer med sig på bistandsagendaen (Clunies-Ross, 2004a). Blandt disse forslag er IFFIm, der beror på samme princip som IFF, men er begrænset til vacciner i udviklingslande.

2.2. ADVANCED MARKET COMMITMENTS

R&D i sundhedssektoren varetages nogenlunde ligeligt mellem den offentlige og den private sektor, men ud af den private sektors bidrag bruges kun ca. 5% på sygdomme, der relaterer sig til udviklingslande (Berndt et al., 2007: 491). Det forhold vil AMC gøre op med. AMC søger at skabe incitament for den private sektor til at investere i R&D i vacciner til sygdomme, der

hovedsageligt findes i udviklingslande. Det drejer sig i første omgang om malaria, tuberkulose, og hiv/aids.

AMC er kort fortalt en forsikring sponsoreret af donorer, private organisationer eller privatpersoner, der giver farmaceutiske virksomheder garantier om køb af nye produkter (vacciner) til en i forvejen fastsat pris. AMC betaler således for R&D gennem køb af produkterne i introduktionsfasen. Herefter skal virksomhederne stille produkterne til rådighed til en lavere pris, som udviklingslandene kan betale. Udviklingslandene forpligter sig ligeledes til at købe produkterne. Hvis medicinindustrien ikke formår at udvikle en passende vaccine, bliver der ikke brugt nogle penge.

Prisen for en vaccine afhænger en smule af sygdommen, men der er nogenlunde enighed om, at en pris på USD 22-25 pr. vaccineret person for de første 200 millioner vacciner vil være konkurrencedygtig og dermed få den private sektor på banen (Berndt et al., 2007). Herefter skal udviklingslandene selv betale en del af udgifterne. Det svarer altså til USD 4,4-5 milliarder pr. sygdom. Det skal dog i denne forbindelse siges, at AMC ikke er ekstra finansiering, men snarere målrettet finansiering.

Den største fordel ved dette forslag ligger i selve idéen, nemlig at man ved hjælp af garantier kan bringe den private sektor i spil i forhold til R&D i tropesygdomme. AMC fjerner ikke alle risici ved R&D, men stiller R&D i tropesygdomme nogenlunde på lige fod med R&D i andre sygdomme. Herudover ser det ud til, at AMC er politisk mulig: G7-landene bekræftede i december 2005 deres interesse i AMC; Gordon Brown udmeldte allerede i november 2004, at Storbritannien var villig til at indgå i en AMC for malaria og sidenhen har han tillige meldt ud, at Storbritannien er interesseret i en AMC for hiv/aids; og ved G8 mødet i St. Petersburg i juli 2006 sagde flere lande, at de var interesserede i AMC (Berndt et al., 2007).

Der er dog stadig en række spørgsmål, der skal besvares i forbindelse med AMC. Det er således uklart, hvordan AMC påvirker andre incitamentsstrukturer i forskningen og måske udkonkurrerer anden forskning. Det hænger selvfølgelig tæt sammen med, hvor store garantierne er, og hvordan man i detaljer designer AMCen. Et vigtigt spørgsmål er her, om den virksomhed, der opfinder den første vaccine, skal have hele beløbet, eller om der skal gemmes penge til senere (forbedrede) versioner. I den forbindelse foreslår Berndt et al. (2007: 494), at man designer en såkaldt overlegenhedsparagraf, som skaber incitament for at påbegynde den indledende udvikling, samtidig med at den skaber incitament for at videreudvikle produktet. Hermed sørger en sådan paragraf for, at patienterne får de bedst mulige vacciner.

Sådanne paragraffer ændrer dog ikke ved det faktum, at den type forskningsstøtte, som f.eks. AMC og APC repræsenterer – nogle gange benævnt træk-programmer eller træk-interventioner (Kremer & Zwane, 2006) – egner sig bedst til at forbedre eksisterende teknologier og metoder, mens radikalt nye teknologier og metoder oftest opstår på baggrund af skub-programmer (offentligt støttet grundforskning, ofte gennem forskningsråd og -nævn) – tit i helt andre forskningsområder.

Herudover er det essentielt, som beskrevet ovenfor, at det er muligt at identificere ønskværdige vacciner/teknologier, at vurdere deres nytteværdi, at belønne udviklere på en troværdig måde, og identificere donorer, der er villige til at betale for teknologierne. Netop af disse grunde kanaliseres midler til denne type forskningsstøtte (eksempelvis AMC, APC og UNIT-AID) oftest via private fonde eller vertikale fonde som GFATM og GAVI (se også afsnit 5 nedenfor).

2.3. MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT

Den amerikanske regerings MCA er et forsøg på bruge erfaringer fra finansiering af hjemlige projekter, især gennem private fonde, på international udvikling. MCA er i princippet en fond med såvel offentlige som private midler, der søger at skaffe betydeligt flere midler til en række lande, der opfylder en række kriterier for god regeringsførelse. Disse kriterier dækker f.eks. bekæmpelse af korrupsion, ansvarlighed og omfattende politiske rettigheder; sundhed (bl.a. vaccinationsrate); uddannelse (bl.a. andel af børn, der færdiggør grundskolen); samt økonomisk liberalisering (inflationsrate, handelspolitik mv.) (Clemens & Radelet, 2003).

At opstille krav til modtagerlandene er princippet ikke noget nyt. USAID er ligeledes kendt for kun at give bistand til lande, der udviser god regeringsførelse, samtidig med at deres økonomier er åbne. På samme måde har økonomiske og politiske betingelser været en central del af DAC-donorernes bistand siden begyndelsen af 1980'erne. Der er dog alligevel to store forskelle mellem MCA og anden bilateral bistand. For det første baserer MCA sig på *allerede foretagne reformer*, mens andre bistandsprogrammer allokerer midler på baggrund af modtagerlandenes løfter om at reformere i fremtiden. Med andre ord: "... aid goes to countries that for their own reasons have introduced policy and institutional reforms, not to countries that only promise such reforms" (Radelet, 2006: 517). MCA kan således anskues som et opgør med den betingelsesbaserede bistand og kan måske i stedet kaldes belønningsbaseret bistand: MCA er en belønning for at føre en sund politik.

MCA adskiller sig også fra anden bistand i forbindelse med selve udvælgelsesprocessen af modtagerlandene: Modsat andre donorer bruger MCA nemlig kriterier, der er offentligt tilgængelige. Positivt udlagt kan man derfor sige, at den amerikanske regering søger at de-politisere udviklingsbistand ved at opstille 'gennemsigtige' kvantitative kriterier, som modtagerlandene skal opfylde for at kunne modtage midler gennem MCA. Udvalget af disse kriterier kan dog diskuteres, og der er blandt kritikere ingen tvivl om, at de repræsenterer den herskende Washington-konsensus – og er dermed præcis lige så politiserede som anden bistand (Radelet, 2006). Desuden kan selve kriterierne diskuteres. Der forgår konstant en diskussion om, præcis hvilke politikker og institutionelle rammer, der skaber den mest effektive bistand. Det er derfor ifølge Radelet (2006: 518) usikkert, præcis hvilke kriterier en donor bør opstille. Når dertil så lægges data-usikkerhed, kan det vise sig problematisk at opstille rigide kriterier for tildeling af bistand.

Herudover fokuserer MCA eksplicit på såvel lokalt ejerskab som på fleksibilitet i brugen af bistandspengene. Hvis et modtagerland scorer højt nok på MCAs kriterier, kan det ansøge om bistand. Det foregår ved, at modtagerregeringen selv (ud fra retningslinjer udstukket af MCA) designer en intervention og ansøger om denne. Der er dog krav om, at regeringen skal indgå i offentlige/private partnerskaber, og at interventionen skal forholde sig aktivt til det nationale fattigdomsstrategipapir. Disse interventioner tager ikke hensyn til andre donorerers interventioner. Der er derfor risiko for, at det amerikanske MCA, gennem sit fokus på nye udvælgelseskriterier og specifikke retningslinjer for bistand, modarbejder de harmoniseringstiltag, DAC-landene er ved at gennemføre i forbindelse med Paris-erklæringen.

3. Fremtidige finansieringskilder

Dette specifikke felt lider ikke af mangel på nye ideer. Således har Jha (2004: table 1) listet 21 forskellige nyere forslag til globale indtægter (se tillige appendiks 1). De dækker de oftest gentagne forslag, såsom skatter på valutatransaktioner, skat på kulstofudledning og skatter på våbenhandel. Desuden inkluderer listen en generel skat på handel, afgifter på post og telekommunikation, øremærkning af lokale eller nationale skatter, parkeringsafgifter på satellitter, gebyrer på fiskeri i internationale farvande og en skat på internettet i form af f.eks. et bit-skat. Det er altså hovedsageligt skatter og afgifter på transaktioner, varer eller serviceydelser, som til dato ikke har været beskattet. Feltet dækker dog også private donationer, remitter mm.

Det er en tilsnigelse at kalde afsnittet for fremtidige finansieringskilder: For det første er nogle allerede eksisterende, såsom private donationer og remitter, og for det andet er nogle af forslagene af ældre dato, såsom skatten på valutatransaktioner, som i dets nuværende form daterer sig tilbage til 1972, hvor James Tobin fremkom med et forslag om at beskatte valutatransaktioner for at mindske destruktiv valutaspekulation (derfor ofte benævnt Tobin-skat). Dengang var der dog ikke en udviklingsoverbygning på forslaget. Den er først kommet til sidenhen. Nu anses skat på valutatransaktioner for at være en indbringende måde at finansiere udvikling på (Nissanke, 2005). Der er uenighed om, præcis hvor meget en sådan skat kan generere. Det afhænger dels af skattens størrelse, dels af hvor meget en eventuel skat vil påvirke markedet og dermed skattegrundlaget. Indtægter mellem USD 17-50 milliarder/år er nævnt (se tillige tabel 2). Også forslaget om et globalt lotteri har været fremsat tidligere (se afsnit 0), ligesom den ændring af IMF's regelsæt, der er nødvendig for at ændre formålet med SDR, blev fremsat i 1997 (se afsnit 0) – dog uden at blive gennemført, da USA til dato har modsat sig det (Polak & Clark, 2006).

Der er dog meget, der tyder på, at de fleste af disse forslag vedbliver med at ligge ude i fremtiden, idet de generelt har vist sig endog meget svære at gennemføre. For skatternes vedkommende gælder det, at de skal indføres universelt for at have en virkning. Hvis kun få lande ratificerer et forslag om en 'global' skat, vil transaktioner, der bliver ramt af skatterne, blot rykke til destinationer, der ikke implementerer skatten. Dermed undermineres systemet og skatten vil ikke genere (de forventede) indtægter. IMF's regelsæt betyder, at 85% af medlemmerne skal stemme for en ændring, for at den effektueres⁴. Det betyder i tilfældet SDR, at det endnu ikke er sket. Det globale lotteri eller de globale præmieobligationer behøver i princippet ikke at være universelle for at blive implementeret, men der er så mange nationale interesser på spil, at Clunies-Ross (2004a: 981) konkluderer, at det mest sandsynlige af alle disse nye forslag til finansieringskilder er en stigning i de private donationer, især blandt de super-rige.

Ikke alle kilder er additionelle i forhold til eksisterende midler. Således er der f.eks. en vis risiko for, at en ny runde SDR vil give nogle donorer en god undskyldning for at undgå at leve op til deres Monterrey-forpligtigelser om øget bistand, i og med, at SDR vil frigive midler til udvikling lokalt. Det kræver dog, at de rige lande vil betale for denne runde SDR. Det vil så kunne bruges som argument for ikke at betale en gang til. På samme måde er der en vis risiko for, at et globalt lotteri til fordel for udvikling vil gå ud over private donationer til velgørende

⁴ Systemet er sammensat således, at et eller to 'store' medlemmer af IMF kan modsætte sig et ændringsforslag ved at undlade at stemme. Således har USA alene umuliggjort en ændring af SDR-regelsættet til dato (se også note 5).

formål. Andre kilder er dog tydeligt additionelle. Således vil de tre skatter nævnt i tabel 2 udvise en høj grad af additionalitet.

Tabel 2: Innovative finansieringskilder

Initiativ	Formål	Beskrivelse	Milliarder USD	Fordele	Ulemper
IMFs Special Drawing Rights	Mindske behovet for reserver og dermed frigive midler til udvikling	Flere versioner eksisterer. Fælles er, at IMF genoptager tildelinger af SDR. SDR til 'fattige' lande frigiver ressourcer. SDR til 'rige' lande kan bruges til at finansiere globale offentlige goder	18-27, afhængigt af hvilken version det drejer sig om (Aryeetey, 2005; Polak & Clark, 2006; Wade, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Frigiver midler • Institutionelle rammer eksisterer • Ladesiggørligt pga. det beskeden omfang (Wade, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • Moralsk skadelig • Risiko for oversvømmelse af finansielle markeder • USA har indtil videre modsat sig • Risiko for at de erstatter bistand
Flyskatter	Begrænse forurening og generere indtægter	Flere versioner eksisterer: en skat på brændstof til fly, en afgift på alle flyrejser lagt på billetens pris, og en brugeravgift afhængigt af udledning*	12,5 pr.år	<ul style="list-style-type: none"> • Miljømæssige fordele • Eksisterende skatter er lave • 14 lande har allerede forpligtet sig 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan ramme udviklingslande afhængige af turisme hårdt (dos Reis, 2004) • Flyindustriens nuværende krise
Skat på kulstofudledning	Begrænse udledningen af kuldiioxid og generere indtægter	En indirekte global skat på kulstofindholdet af olie, kul og naturgas. Den er tænkt som værende omvendt proportional med kuldiioxidudledningen af den enkelte energikilde	60 pr. år ved skatter til højindkomstlande (dos Reis, 2004) 125 pr. år ved en skat på 1 cent / liter (Jha, 2004: 196)	<ul style="list-style-type: none"> • Begrænser kulstofudledning 	<ul style="list-style-type: none"> • USA og andre 'store' lande vil modsætte sig (Reisen, 2003) • Skatten er regressiv
Skat på valutatransaktioner	Regulere finansielle markeder og generere indtægter til udvikling	Stammer fra Tobins forslag om at beskatte valutatransaktioner for at mindske overdreven spekulation på fremmed valuta og give centralbankerne større mulighed for at udøve pengepolitik (Nissanke, 2005)	17-19 pr. år ved 0,01% (Reisen, 2003), 50 pr. år ved 0,02% (dos Reis, 2004)**	<ul style="list-style-type: none"> • Regulere globale finansielle markeder 	<ul style="list-style-type: none"> • Få valutaer står for størstedelen af al handel

Initiativ	Formål	Beskrivelse	Milliarder USD	Fordele	Ulemper
Private donationer	At udnytte den store mængde midler, som private personer donorer til velgørende formål (især i hjemlandet) til udvikling	Donationer kan komme til udtryk gennem frivilligt arbejde eller i form af penge. I udviklingsøjemed kanaliseres penge via. NGO'er eller fonde	3 pr. år (OECD, 2003: 99), amerikanske fonde alene 3 pr. år (Chervalier & Zimet, 2006: 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Større frihed til at tage risici • Fokus på effektivitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Uforudsigelig • Risiko for overlap • Fokus på kort-sigtede mål
Globalt lotteri	At udnytte det enorme og stadigt voksende marked for spil til at finansiere udvikling	Såvel lokale som regionale og nationale regeringer bruger i dag lotterier til at finansiere dele af deres udgifter	6,2 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Kan udbrede viden om udvikling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for afmatning • Risiko for substitution fra anden form for velgørelse • Regressiv finansiering • Ethiske problemer
Globale præmieobligationer	At udnytte det enorme marked for spil til at finansiere udvikling	En global præmieobligation kan sammenlignes med at have en bankkonto og bruge alle renterne på gambling	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Attraktivt opsparingsinstrument 	<ul style="list-style-type: none"> • Lån, ikke gavebistand

* Se Keen & Strand (2007) for en diskussion af fordele og ulemper ved forskellige opkrævningsmetoder.

** Der er meget stor uenighed om, hvor stor en indtægt skat på valutatransaktioner kan indbringe. Især er der uenighed om grænseværdien af skatten, dvs. hvornår en skat begynder at mindske transaktionerne og dermed mindske skattegrundlaget.

Der er også andre problemer forbundet med forslagene om innovative finansieringskilder. Således er der så meget politisk modstand mod nogle af forslagene, at det er usandsynligt, at de vil blive gennemført i deres nuværende form. F.eks. kan USA qua sin magt i IMF effektivt nedlægge veto mod en ændring i IMF's regelsæt og dermed forhindre en nytolkning af formålet med SDR. Dette umuliggør en ny runde SDR. På samme måde betyder flyindustriens post-11.-september-krise, at det er usandsynligt, at flyskatter vil blive indført i den nærmeste fremtid. Andre forslag er karakteriseret ved at have karakter af en regressiv skat. Det skaber en del kritik, at lavindkomstgrupper kommer til at bruge en relativt større del af deres indkomst til at finansiere international udvikling end mellem- og højindkomstgrupper. Slutteligt er det globale lotteri omgærdet med etiske problemer.

3.1. SPECIAL DRAWING RIGHTS

I forbindelse med den første ændring af IMF's formålsparagraffer i 1969 skabte man en speciel konto: Special Drawing Rights kontoen, der havde til formål at mindske usikkerheden for IMF's medlemslande ved mangel på internationale valutareserver og dermed støtte op om Bretton Woods systemets faste valutakurser. SDR-kontoen kunne således bakke medlemslandenes faste valutakurser op i tilfælde af mangel på traditionelle reserver (guld og US dollar). Sagt på en anden måde er SDR midler, som IMF's bestyrelse kan udstede til specifikke formål ved at kreditere medlemslandenes konti. SDR kan allokere til medlemmerne proportionelt i forhold til deres IMF-kvoter⁵ ved aftalens ikrafttræden. De 'store' medlemmer har med andre ord adgang til langt størstedelen af SDR, og mange nye medlemmer har slet ikke adgang til midlerne (Aryeetey, 2005; Polak & Clark, 2006; Wade, 2002).

IMF har kun to gange benyttet muligheden for at allokere SDR-midler. Det skyldes Bretton Woods systemets sammenbrud, der betød, at fastkurspolitikken blev afløst af flydende valutakurser, som mindskede behovet for ekstra reserver for de 'rige' lande i IMF. De fattige lande har dog stadig brug for reserver. Ifølge Polak & Clark (2006: 549) tilskynder IMF ligefrem sine medlemmer til at besidde en vis mængde reserver, der kan beskytte dem mod store underskud på betalingsbalancen. Selvom udviklingslandene derfor stadig ville kunne nyde godt af disse ekstra reserver, er nye runder af SDR ikke blevet gennemført, fordi de rige lande, der har størst kvoter - og dermed effektivt veto i IMF - ikke har brug for SDR (Aryeetey, 2005: 94).

Nu er SDR igen kommet på dagsordenen. Det skyldes for det første erkendelsen af, at det er dyrt for udviklingslandene at besidde reserver. Reserver kan ikke bruges til andre formål. Penge til hjemlig udvikling skal derfor skaffes andetsteds fra. Det betyder f.eks. at de skal lånes. Lån kan være endog meget dyre for udviklingslande. For lande, der skal betale en rente, som er højere end den rente, de største internationale banker kræver af hinanden for at udlåne penge, LIBOR, er det ifølge Polak & Clark (2006: 554) derfor dyrt at besidde reserver. Følgelig er det endnu dyrere for lande, der end ikke har adgang til de internationale kapitalmarkeder, at besidde reserver. De to forfattere estimerer, at en rentesats på 10% formentlig er lavt sat, for

⁵ Hvert IMF-medlemsland er tildelt en kvote på baggrund af IMF's vurdering af landets relative størrelse i verdensøkonomien. Kvoterne udregnes i IMF's egen valuta: SDR. Disse kvoter bestemmer, hvor meget et land maksimalt skal betale til IMF, hvor mange stemmer landet tildeles ved afstemninger, og hvor mange SDR landet kan tildeles. Således har USA 17,1% (den største indehaver af IMF-kvoter) af IMF's samlede SDR (og dermed også mulighed for at forhindre ændringer i IMF's formålsparagraffer, der kræver et flertal på mindst 85%), mens den mindste økonomi, Palau, har 0,001% af SDR (International Monetary Fund, 2007).

at disse lande skal kunne låne penge. For de fattigste lande betød det omkostninger på ca. USD 10 milliarder alene i 2002 (Polak & Clark, 2006: 555)⁶. Reserverne kan også finansieres af bistand: En stor del af Vestens årlige bistand på USD 70-80 milliarder går allerede i dag til at finansiere udviklingslandenes behov for kapital. SDR kunne frigive disse midler til udviklingsformål (Polak & Clark, 2006: 555).

For det andet er der kommet øget fokus på globale offentlige goder (jf. afsnit 2 og Kaul & Conceição (2006b)). Nogle fortalere for SDRs genkomst, heriblandt den kendteste – den globale finansmand og filantrop George Soros, ser en direkte forbindelse mellem SDR og globale offentlige goder⁷. Argumentet er som følger: Hvis man genskaber SDR – selv efter genforhandling af kvoterne – vil de rige medlemslande stadig få 60% af SDR. Problemet er, at de rige lande ikke har brug for SDR. Meningen er så ifølge Soros' forslag, at de rige lande kan bruge deres andel på globale offentlige goder, især i form af støtte til vertikale fonde eller direkte som bistand (Aryeetey, 2005; Clunies-Ross, 2004a; Wade, 2002).

Det kræver dog enten, at de rige lande ville være villige til at give disse midler væk – hvilket de med stor sandsynlighed ikke er, eftersom det så ikke ville være nødvendigt at igangsætte denne proces (Clunies-Ross, 2004a: 977), eller at pengene kunne blive overført til fonde mm. i form af lavt forrentede lån uden maksimal løbetid. Ifald SDR skal kunne opfylde andre mål end at supplere medlemslandenes reserver, kræver det en ændring af formålsparagraffen, der i dag påpeger, at SDR skal "... meet the long-term global need, as and when it arises, to supplement existing reserves" (Polak & Clark, 2006: 552).

⁶ Grunden til at SDR er billigere for udviklingslande, end andre former for kapital er, at udlåns- og indlånsrente på SDR er ens. Desuden skal medlemslandene kun betale renter på de kumulative SDR, samtidig med at de får renter af de SDR, de besidder. Sagt på en anden måde: Der er ingen udgifter forbundet med SDR for de medlemslande, som blot beholder de SDR, de har fået tildelt. Lande, der har brugt af deres SDR, skal betale en rente, der beregnes ud fra et vægtet gennemsnit af korttids-markedsrenten på hhv. euroen, det engelske pund, yennen og den amerikanske dollar.

⁷ Der eksisterer en række forskellige forslag til genetablering af SDR. Ifølge Aryeetey (2005) er der i princippet to typer forslag. Den ene type søger at overflytte eksisterende SDR fra rige medlemmer til de medlemmer, der har brug for SDR i henhold til det oprindelige formål. Den anden type forslag ønsker derimod at udvide SDR for at finansiere udvikling, enten gennem frivillige donationer fra et medlem til et andet eller gennem en omfordeling af kvoter. Herudover adskiller forslagene sig mht. antallet af SDR-tildelinger. Nogle forslag, heriblandt et fra Joseph Stiglitz, inkluderer årlige SDR-bevillinger, som dermed øger likviditeten i de berørte lande, mens andre, en gang for alle, vil fordoble SDR til godt knap USD 43 milliarder (Aryeetey, 2005; dos Reis, 2004; Polak & Clark, 2006).

3.2. GLOBALT LOTTERI

Ligesom mange af de andre forslag til innovativ finansiering er forslaget om et globalt lotteri også af ældre dato. Således har der cirkuleret forslag om at finansiere FNs udviklingsaktiviteter gennem lotteri i knap 40 år. Grunden er ganske simpel: Knap 180 offentlige lotterier solgte i 2001 for USD 126 milliarder med en bruttoprofit på USD 62 milliarder. Disse midler bruges af centrale såvel som decentrale regeringer verden over til at finansiere dele af deres udgifter (Addison & Chowdhury, 2003: 1, 9). Nu er forslaget så dukket op igen – denne gang lanceret af Finlands tidligere præsident Martti Ahtisaari. Argumentet er, at markedet for lotterier er voksende, og at et globalt lotteri, der begunstiger udvikling, med stor sandsynlighed vil kunne tiltrække nye kunder, som normalt ikke spiller. Et globalt lotteri kan derfor potentielt set finansiere en del af det finansierings-hul, der pt. eksisterer i forhold til 2015-målene. Herudover har det den fordel, at et globalt lotteri kan være med til at sætte udviklingsproblemer på dagsordenen – et globalt lotteri kan dermed virke som en effektiv formidlingskanal.

I dag findes der en række forskellige versioner af forslaget: Et bygger på allerede eksisterende nationale lotterier, der i givet fald skal udvides med en global version; et andet kræver etableringen af et lotteri, der er 'født' globalt; et tredje er at lade international udvikling være én blandt mange modtagere af overskuddet fra nationale lotterier; et fjerde er at lade lotterier fra Syd blive solgt i Nord; et femte er at lade en gruppe lande fra Syd etablere et globalt udviklingslotteri; og slutteligt foreslår Addison & Chowdhury (2003: 15ff) en 'global ERNIE': En global præmieobligation designet efter Storbritanniens præmieobligation.

Fælles for forslagene er, at de stiller krav til dannelsen af en international, regulativ ramme til at kanalisere penge fra de nationale udsalgssteder til det globale lotteri. Herudover stiller forslagene krav til nationalt lobbyarbejde: Et globalt lotteri vil komme til at konkurrere direkte med allerede eksisterende nationale lotterier, enten fordi markedet skal liberaliseres for at introducere lotterier fra Syd, hvorved nationale lotterier mister deres monopollignende status, eller fordi de nationale institutioner, der normalt nyder godt af lotterierne, vil modsætte sig, at overskuddet skal deles med andre. Denne modstand minimeres, hvis overskuddet fra et globalt lotteri går til at finansiere goder, der anses for være af national interesse, såsom et globalt offentligt gode eller en minimering af en international sikkerhedsrisiko.

Der er ingen tvivl om, at markedet i Nord for lotterier allerede er meget kompetitivt. Et globalt lotteri skal altså designes på en måde, så det på den ene side minimerer modstanden fra eksisterende lotterier (og især de grupper, profitten begunstiger) og på den anden side tiltrækker kunder – også på længere sigt. Erfaringer fra nationale lotterier viser, at nyhedsværdien

skaber en del interesse, men at denne interesse udfases, hvis ikke lotteriet konstant er innovativt, og hvis ikke lotteriet giver kunderne det, de vil have, nemlig en skæv fordeling af gevinsterne, således at der er få meget store gevinster og en række meget små gevinster.

Ud over eventuelle konflikter med nationale interesser er de største problemer med forslaget om et globalt lotteri forbundet med finansieringen og etikken. Lav-indkomstgrupper bruger generelt en langt større del af deres indkomst på spil end grupper med højere indkomster. Finansieringen af offentlige goder gennem spil, herunder et globalt lotteri, er derfor regressiv. Præcist hvor regressiv denne 'skat' er, afhænger i høj grad af designet af lotteriet. Ifølge Addison & Chowdhury (2003: 13) er der relativt flere personer med høje indkomster, der spiller i Storbritannien, når der er udsigt til ekstra høje gevinster. Med andre ord: jo skævere fordeling af gevinsterne, jo mere progressiv vil denne skat blive. At gøre denne type finansiering mere progressiv, hjælper ikke på, at lotteri - og spil i det hele taget - ofte bliver anset for uetisk, især fordi mange spillere udvikler en afhængighed af spil. Omvendt bruger mange organisationer lotterier og andre spil til at indsamle penge til velgørende formål. Der er dermed en spænding mellem finansieringen af gode formål gennem spil på den ene side og det faktum, at spil på den anden side kan forårsage personlige ruin.

Nogle af disse problemer minimeres, hvis man i stedet indfører en global præmieobligation. Fordelen ved en præmieobligation frem for et lotteri er, at ejeren af obligationen aldrig mister sit indskud. Dermed kan en præmieobligation sammenlignes med at have en bankkonto og bruge alle renterne på gambling, omend præmierne på førstnævnte ikke er nær så store som på lotteriet. Der er altså et element af gambling, men de etiske problemer er ikke nær så store som i det globale lotteri. Til gengæld er det vigtigt at påpege, at en præmieobligation er et gældsinstrument: det betyder at pengene ikke kan bruges til gaveoverførsler til udviklingslande, men kun til overførsler i form af lån.

3.3. PRIVATE DONATIONER

Private donationer⁸, filantropi, eller altruisme handler om andet og mere end at tage vare på sine nærmeste. Det handler i lige så høj grad om moralsk forpligtigelse, stolthed (fremvisning af rigdom), religiøsitet eller egennytte (f.eks. i form af skattefritagelse eller forventning om reciprocitet) (Micklewright & Wright, 2005; OECD, 2003). Dette kommer til udtryk på forskellige måder. Ifølge Micklewright & Wright (2005) kan man groft skelne mellem hhv. frivilligt arbejde (f.eks. US Peace corps, FN-frivillige, og frivillige i udviklings-NGO'er) og penge (enten fra almindelige borgere eller fra de såkaldt super-rige).

Det er usikkert, præcis hvor stor en andel af de private donationer, der bliver kanaliseret henholdsvis gennem den ene og den anden kanal. Det afhænger i høj grad af, hvilket endemål donationerne har. Der er ingen tvivl om, at langt størstedelen af alle private donationer til godgørende formål har et hjemligt mål, ofte et meget lokalt mål⁹, men der går også en mindre andel til international udvikling. Andelen af donationer til udviklingsformål er dog for det første svær at opgøre, da midler, der går til f.eks. et amerikansk universitet, i princippet kan være øremærket til forskning i forebyggelse af hiv/aids i en afrikansk kontekst (Bombardieri & Robinson, 2004). For det andet varierer andelen af midler til udvikling meget fra land til land. Således er der ikke nogen tvivl om, at USA er langt den største 'bidragsyder', men såvel Tyskland som Storbritannien og Japan giver lige så mange penge til international udvikling som USA (Micklewright & Wright, 2005: note 9)¹⁰.

Der eksisterer tillige et generelt problem vedrørende utilstrækkelige data. De fleste data stammer fra NGO'ers og fondes egne opgørelser. Problemet med at bruge disse data fra

⁸ Dette afsnit undlader at forholde sig til donationer fra virksomheder, selvom disse er voksende, da de ifølge Micklewright & Wright (2005: 134) stadig er langt mindre end private donationer. Se eventuelt Richey & Ponte (2006) for en analyse af et af de nyeste tiltag fra den private sektor, Product RED™. Afsnittet forholder sig heller ikke til de få offentlige fonde, såsom den japanske 'Postal Savings for International Voluntary Aid' og den amerikanske 'Carter Center', trods det at de også inkluderer overførsler af midler i forbindelse med international udvikling (OECD, 2003).

⁹ De store amerikanske fonde f.eks. kanaliserer størstedelen af deres midler til allerede velstående grupper i samfundet i form af donationer til elite-institutioner (Bombardieri & Robinson, 2004).

¹⁰ Der er tre hovedårsager til, at private fonde er større og mere udbredte i USA end i Europa, nemlig 1) to verdenskrige og økonomisk depression skabte udbredt fattigdom i Europa, samtidig med at antallet af meget rige familier blev reduceret, 2) i sidste halvdel af det 20. århundrede er europæiske fondes størrelse begrænset af et højere personligt skattetræk, og 3) de højere skatter skaber et offentligt sikkerhedsnet i Europa, der ikke findes i USA. Det betyder, at det er mere almindeligt at bruge private midler til velfærd i USA (OECD, 2003).

NGO'er modsvarer ovenstående eksempel. Mange, især store, såkaldte udviklings-NGO'er har aktiviteter såvel i hjemlandet som i udviklingslandene. Andre NGO'er, f.eks. religiøse NGO'er, vil i statistikker ikke umiddelbart blive klassificeret som 'international udvikling', men har ofte mange projekter i udviklingslande. Hvad angår fonde er det vigtigt at holde sig for øje, at de er private enheder, der af et utal af årsager kan ønske at agere uden for offentlighedens søgelys.

Som det er fremgået, spænder feltet meget bredt. Derfor bliver ikke alle dele behandlet i dette afsnit. Faktisk begrænser det følgende sig til at behandle fordele og ulemper ved det stigende antal fonde, der kanaliserer midler til udvikling¹¹. Hvis væksten i antallet af fonde i USA tilnærmelsesvis afspejler den generelle vækst, vil disse fonde få en endog meget betydningsfuld rolle at spille i den fremtidige udvikling. Fondenes stigende betydning, koblet med fraværet af politisk modstand mod private donationer, har da også fået Clunies-Ross (2004a) til at påpege, at netop denne form for midler er den mest sandsynlige kilde til finansiering af fremtidig udvikling. Tal fra USA viser, at antallet af fonde er fordoblet på en 10-årig periode, således at der i 2005 var ca. 76.000 fonde i USA. Disse fonde gav i 2004 over USD 32 milliarder til velgørende formål. Kun knap en tiendedel af disse penge gik til, hvad vi bredt kan kalde international udvikling (Chervalier & Zimet, 2006: 4f).

Midler til international udvikling er dog ikke ligeligt fordelt blandt fondene. Chervalier & Zimets (2006) analyser viser, at der er sket en kraftig stigning i amerikanske fondes midler til international udvikling de seneste år, hvilket skyldes tilblivelsen af nye fonde skabt af de 'super-rige' såsom Bill & Melinda Gates' fond og Betty Moores fond. Dette underbygges tillige af, at de 1.000 største fonde står for en langt større andel af midler til international udvikling end de resterende 75.000 fonde¹². Heraf står de tolv største for 50% af alle de midler, der bliver kanaliseret til international udvikling. Der er altså noget, der tyder på, at det netop er de super-rige, der i fremtiden kommer til at sætte dagsordenen på dette område.

¹¹ Omend NGO'erne er meget vigtige aktører i den internationale udviklingsverden, har deres rolle ikke ændret sig synderligt på det seneste, hvorfor de ikke her anses som en ny finansieringskilde. Se eksempelvis Hulme and Edwards (1996) for en grundig diskussion af NGO'ernes udfordringer.

¹² Ifølge OECD (2003) er dette billede ikke kun begrænset til USA, men gælder for alle fonde. Således er det de større fonde, der inkluderer udviklingsspørgsmål, mens mindre fonde generelt fokuserer på lokale spørgsmål.

“The different motives and behaviour of the super-rich have clear potential for generating additional resources for development” (Micklewright & Wright, 2005: 141)

Disse fonde dækker over et bredt spektrum af aktiviteter. Således fokuserer Soros Foundation bl.a. på demokratifremme; Gordon and Betty Moore Foundation, MacArthur Foundation og Pew Charitable Trust fokuserer på miljøaspekter; Eli Lilly koncentrerer sig om humanitær bistand; Rockefeller Foundation fokuserer på landbrug; Ford Foundation dækker økonomisk udvikling, menneskerettigheder, og uddannelse; og Bill & Melinda Gates Foundation fokuserer på sundhed og landbrug¹³ (se tillige tabel 3).

Tabel 3: Eksempler på private fondes aktiviteter i Afrika

Fond	Bevillinger, USD millioner, 2006	Fokusområder i Afrika	Specifikke initiativer	Distributionskanaler
Bill & Melinda Gates Foundation	1560 (heraf 1086 til internationale aktiviteter)	Landbrug, sundhed, finansiel service		Verdensbanken, FN, vertikale fonde, NGO'er, og universiteter
ExxonMobil Foundation	2,9	Typiske CSR aktiviteter: uddannelse, sundhed, sikkerhed mm.	Africa Health Initiative	Lokale afdelinger af ExxonMobil og vertikale fonde
Ford Foundation	563,5 (heraf 61,8 uddelt i Afrika)	Demokrati, økonomisk udvikling, og menneskerettigheder	TrustAfrica	Individer (forskning), uddannelses-, finansielle, og forskningsinstitutioner
Gordon and Betty Moore	241	Miljøbeskyttelse og forskning	Namaqualand Wilderness i Syd Afrika	Især til forskningsinstitutioner i Nord
Rockefeller Foundation	139	Landbrug (Alliance for a Green Revolution med støtte af Bill & Melinda Gates)	Africa Regional Program	NGO'er, landbrugsforskningsinstitutioner, uddannelsesinstitutioner,
Soros Foundation	160* (heraf 24 i Afrika)	Demokratifremme, sundhed og uddannelse	AfriMAP og East Africa Initiative	
Wellcome Trust	484 (heraf 3,4 til Kenya)	Sundhed (især hiv/aids)	Kenya Medical Research Institute	Forskningsinstitutioner, individuelle forskningsbevillinger

* Dette tal dækker kun Soros' såkaldte netværksaktiviteter og internationale initiativer.

¹³ For specifik viden om de enkelte fonde, herunder kopier af årsrapporter mm, se www.fdncenter.org, der tilbyder let adgang til amerikanske fonde. USAID (2001) har på baggrund af fondenes egne oplysninger sammenskrevet de amerikanske fondes aktiviteter i Afrika ved årtusindskiftet.

De forskellige fokusområder skyldes til dels det faktum, at fondenes aktiviteter er begrænset af de oprindelige donorerers ønsker – omend nuværende bestyrelser selvfølgelig kan tolke disse ønsker bredt. Det er dog vigtigt i denne henseende at holde sig for øje, at fondenes primære aktiviteter er lokale, og når de bevæger sig uden for landets grænser, er det ikke de mindst-udviklede lande (LDC), der er målet, men snarere økonomier i vækst, såsom Kina, Indien og Sydafrika. Faktisk var der ingen LDCer blandt top-ti modtagerne i nogle af de fonde, som Chervalier & Zimet (2006) undersøgte.

Der er stor forskel på de interventioner, der bliver igangsat af hhv. bi- og multilaterale organisationer på den ene side og private fonde på den anden. Ifølge Micklewright & Wright (2005) er der nemlig en tendens til, at de private fonde fokuserer på aspekter ved international udvikling, der har en relativt kort tidshorisont. Det skyldes ønsket om at blive set, ønsket om at kunne gøre en mærkbar forskel med en begrænset mængde midler og ønsket om at kunne markedsføre fonden. Derfor er det essentielt for fondene, at der kan defineres en afgrænset problemstilling, der med stor sandsynlighed kan løses, hvor kun én fond agerer¹⁴. Disse fonde finansierer derfor ofte interventioner og aktiviteter i forbindelse med f.eks. katastrofehjælp, hvorimod de generelt ikke kanalisere midler til f.eks. budgetstøtte.

På det seneste er der dog kommet fokus på nogle af 2015-målene. Således stemmer mål nr. 6 (bekæmpelse af hiv/aids, malaria mm.) og mål nr. 7 (bæredygtigt miljø) godt i spænd med fondenes vigtigste fokusområder, men ifølge Chervalier & Zimet (2006) er dette snarere et udtryk for tilfældighed, end at fondene tilpasser deres arbejde til 2015-målene. Dette stemmer godt overens med Micklewright & Wrights (2005: 140) påstand om fondenes fokusområder: "... by definition the achievement by 2015 of the Millennium Development Goals ... hardly seems an urgent task".

I denne henseende er det dog ikke så vigtigt, præcis hvilke mål fondene retter deres midler mod. Det er snarere vigtigt at se på, hvad de lægger vægt på, og hvordan dette påvirker deres valg. Som nævnt i afsnit 1 er tankegodset fra den private sektor i stigende grad blevet en del af den innovative finansiering. De private fonde bruger deres erfaringer fra den private sektor til udvikling. Det betyder, at de fokuserer på effektivitet, synlighed, ansvarlighed og individuel

¹⁴ Der er selvfølgelig tilfælde af samarbejde mellem de store private fonde. For nyligt støttede Bill & Melinda Gates Fond op om et nyt initiativ, 'Alliance for a Green Revolution', taget af Rockefeller Fonden for at bekæmpe sult og hungersnød i Afrika (DeYoung, 2006). Initiativet er opbygget som et træk-program (se afsnit 0) efter samme model som eksempelvis AMC.

feedback i arbejdet. Det er de traditionelle institutioner i den eksisterende bistandsarkitektur ikke gearret til: NGO'er skal være ansvarlige over for deres donorer, deres medlemmer og deres partnere i Syd og Nord; bilaterale donorer er hovedsageligt ansvarlige over for deres egne skatteydere; multilaterale organisationer skal tage hensyn til alle deres medlemmer. Fonde bliver derfor nødt til at søge nye veje for at få opfyldt disse krav¹⁵.

Den vigtigste nye vej i denne henseende er de såkaldt vertikale fonde¹⁶. De er dels karakteriseret ved at have forskellige interessenter, såvel fra den offentlige som fra den private sektor, dels ved at fokusere på et meget specifikt problem – et globalt (teknisk) problem, der med stor sandsynlighed kan løses, blot midlerne er store nok. Med andre ord et problem, som tiltrækker de super-rige, som derved kan gøre en mærkbar forskel, hvorigennem de bliver set og markedsfører deres eget navn globalt.

The Vaccine Fund is an ideal example: with objectives that are readily quantifiable; operations that depend heavily on sheer funding and logistics, as against the subtleties and imponderables that dog so many other endeavours; and the possibility of eliminating certain diseases from particular countries or even the world. And the Gates Foundation – fruit of an archetypal entrepreneurial trajectory – is providing three-quarters of the present finance (Clunies-Ross, 2004b: 59)

Netop disse karakteristika ved henholdsvis de super-rige og de vertikale fonde er da heller ikke gået verdens lederes næser forbi: Ifølge Micklewright & Wright (2005: 142) har G8-landene lanceret vertikale fonde med: "...the express purpose of brokering funds for development from the super-rich and other large donors".

Som det er fremgået af tidligere afsnit, er vertikale fonde ikke kun et hot emne blandt de super-rige (og andre private fonde), men i høj grad et centralt emne i diskussionen af innovativ finansiering. Således er vertikale fonde centrale i såvel IFF-tanken, som i AMC og dele af SDR-forslagene. Det følgende afsnit vil se nærmere på konsekvensen af denne trend.

¹⁵ En undtagelse, der bekræfter denne regel, er Ted Turner, der kanaliserer penge til FN-systemet gennem sin egen FN-fond, hvor han selv er formand og dermed kan bestemme, hvilke FN institutioner, der skal nyde gavn af midlerne.

¹⁶ Nogle forfattere refererer til disse fonde som multisektorelle eller multi-aktør, fordi de involverer flere typer aktører (Clunies-Ross, 2004b; Heimans, 2004). Begrebet 'multisektorelle fonde' risikerer dog at henlede opmærksomheden fra det vigtigste element ved disse fonde, nemlig deres ensidige fokus på en sektor, en sag.

4. Konsekvenser af innovativ finansiering: Hvad betyder de vertikale fonde?

Vertikale fonde er som nævnt kendetegnet dels ved at være dedikeret til en bestemt sag – oftest af global karakter – dels ved at involvere flere typer aktører i såvel finansiering som styring af fondene (Heimans, 2004). Begge disse karakteristika adskiller de vertikale fonde fra andre institutioner i bistandsverdenen. Mens bilaterale donorer, som navnet siger, er én regerings overførsel af midler til en anden regering, er multilaterale donorer kendetegnet ved at være styret af flere stater, og NGO'er netop ved deres uafhængighed af staten¹⁷. Såvel bi- som multilaterale donorer finansierer i stigende grad interventioner til en hel sektor, de såkaldte sektorprogrammer, eller giver budgetstøtte til en modtagerregering, som selv forvalter pengene på basis af de vedtagne fattigdomsstrategipapirer. NGO'er benytter sig stadig mest af projektformen. I vertikale fonde deler stater, civilsamfundsaktører og private aktører styringen af interventionen, som målretter sig mod kvantificerbare, overskuelige problemstillinger.

Dette afsnit vil på baggrund af en kort introduktion til to af de kendteste vertikale fonde, GAVI og GFATM, søge at skitsere fordele og ulemper ved en stigning i udbredelsen af vertikale fonde¹⁸. Som det var tilfældet med såvel finansieringsformer som -kilder, er det selvfølgelig afgørende, præcist hvad fondene sigter mod, hvordan de er finansieret, og hvem der styrer dem. Med andre ord, det specifikke design er afgørende for den enkelte fonds virke og konsekvenserne heraf. På grund af de mange ligheder fondene imellem vil jeg alligevel tillade mig at bruge erfaringerne fra to fonde i sundhedssektoren til at danne baggrund for en mere generel kommentar til vertikale fonde.

¹⁷ NGO'er er i dag en bred samlebetegnelse for civilsamfundsorganisationer i Syd og Nord, der endda nogle gange involverer såkaldte GONGO'er (Government Organised Non-Governmental Organisation). Se i øvrigt Hulme & Edwards (1996) for en diskussion af forskellige typer NGO'er.

¹⁸ Ifølge Jamison & Radelet (2005) findes de mest prominente vertikale programmer i sundhedssektoren. Af andre vertikale fonde i denne sektor kan nævnes *Stop TB*, *Roll Back Malaria*, *International Partnership for AIDS in Africa*, og *International AIDS Vaccine Initiative*. Vertikale fonde findes dog også i andre sektorer. I uddannelsessektoren findes *Fast Track Initiative* og inden for miljø findes *the Global Environment Facility*.

4.1. GLOBAL ALLIANCE FOR VACCINES AND IMMUNIZATION

GAVI blev startet i 1999 som en reaktion på den faldende børnevaccinationsdækning i udviklingslande i 1990'erne. På daværende tidspunkt var alliancen en innovation i forsøget på at løse problemerne i sundhedssektoren i udviklingslande. Erfaringerne med GAVI (og andre 'tidlige' vertikale fonde i sundhedssektoren, såsom 'Stop TB' og 'Roll Back Malaria') er blevet konsulteret i designet af nye vertikale fonde såsom GFATM (se nedenfor). Formålet med GAVI, og den tilhørende Vaccine Fund¹⁹ er at øge dækningen af vacciner i fattige lande (BNI < USD 1000/person/år); at introducere nye eller lidet anvendte vacciner i de samme lande; at accelerere R&D i udvikling af vacciner rettet mod sygdomme i udviklingslande; og sætte vaccinationsdækning i udviklingslande øverst på donorernes prioriteringslister (Brugha, Starling, & Walt, 2002).

GAVI blev oprindeligt kickstartet af en donation fra Bill & Melinda Gates' fond på USD 750 millioner, og siden begyndelsen for otte år siden er det gået stærkt. I 2005 havde diverse donorer samlet forpligtet sig til at betale USD 3,3 milliarder til GAVI, og med lanceringen af IFFIm (se tabel 1) i september 2005 er der udsigt til, at dette beløb vil stige kraftigt. Ifølge Lu, Michaud, Gakidou et al. (2006: 1088) vil IFFIm overføre yderligere USD 4 milliarder til GAVI over de næste 10 år. Samtidigt har GAVI vist vejen for aggressivt, hurtigt bistandsarbejde: allerede 12 måneder efter, at initiativet var søsat, var de første midler delt ud til udviklingslande, og i 2005 havde 73 ud af 75 mulige lande fået finansiel støtte fra GAVI (Brugha et al., 2002; Lu, Michaud, Gakidou et al., 2006).

GAVI er et offentligt/privat samarbejde konstrueret omkring et specielt system, hvor samarbejdspartnerne i Syd bliver belønnet for opfyldelse af målsætningerne. Systemet er bygget op med både pisk og gulerod: Med pisk stopper GAVI allokeringen af midler, hvis ikke modtagerne opnår de specifikke dækningsrater, der er sat som mål, og med gulerod betaler GAVI ekstra penge for børn, der vaccineres ud over målsætningen. Herudover er GAVI kendetegnet ved at have en meget lille organisation. Det meste arbejde bliver lavet (eller styret) af såkaldte landekoordineringsmekanismer (CCM), der er ledet af en statsinstitution i modtagerlandet, men som inkluderer flere forskellige lokale interessenter, såsom NGO'er, private virksomheder og forskningsinstitutioner – på samme måde som GAVI selv.

¹⁹ Vaccine Fonden er GAVIs finansierings- og fundraising-mekanisme, men i princippet fungerer GAVI som den operationelle arm af Vaccine Fonden, som omvendt uddeler midler på baggrund af GAVIs anbefalinger (Heimans, 2004: note 2)

Berettigede lande ansøger GAVI om midler til at øge vaccinationsdækningen målt i antallet af børn, der er vaccineret mod DTP3 (difteri, stivkrampe, og kighoste) over en femårig periode. GAVI opstiller ikke rammer for, hvordan de enkelte lande skal opnå resultatet - GAVI er blot interesseret i det simple kvantitative mål: Antallet af ekstra børn, der er blevet vaccineret i en given tidsperiode. GAVI betaler så USD 20 pr. vaccineret barn. I løbet af de første to år allokerer GAVI midler på baggrund af et estimeret antal vaccinationer, mens gulerodseffekten kommer ind de følgende tre år: Her betaler GAVI kun for antallet af børn, der er vaccineret.

GAVI er blevet berømmet for sin effektivitet, for sin evne til at inddrage lokale interessenter i arbejdet og for sin evne til at skaffe midler til et bestemt område, men der har også været kritiske røster fremme. Nogle modtagerlande har klaget over for korte tidsfrister til at ansøge om midler, hvilket i visse tilfælde har ført til valg af uhensigtsmæssig og dyr vaccine; der er udtrykt kritik af, at de lokale landekoordineringsmekanismer medfører en uhensigtsmæssig brug af begrænsede ressourcer i lokale sundhedsministerier; der er enkelte steder udtrykt usikkerhed om, hvordan GAVIs aktiviteter stemmer overens med andre aktiviteter i sundhedssektoren lokalt; i nogle lande er kvaliteten af de data, der bruges til at belønne ekstra vaccinationer, simpelthen for ringe; og slutteligt er det usikkert, hvor bæredygtigt initiativet er, i og med at der lokalt kun sjældent gøres forsøg på at finde nye donorer, efter at den første periode GAVI-midler er udløbet (Brugha et al., 2002; Heimans, 2004; Lu, Michaud, Gakidou et al., 2006).

4.2. GLOBAL FUND TO FIGHT AIDS, TUBERCULOSIS, AND MALARIA

GFATM er blandt de største og mest kendte vertikale fonde, selvom den er af nyere dato. Den bliver anset som en: "...major international enterprise that is likely to set an important precedent for future efforts like it in other areas of global concern" (Heimans, 2004: 1), og sammen med f.eks. GAVI anser Jamison & Radelet (2005) GFATM for at være et vigtigt aspekt i forsøget på at sikre, at bistand er additionel. Med andre ord, at bistand rent faktisk udvider mulighederne for at igangsætte interventioner inden for et felt snarere end at virke som en undskyldning for, at modtagerregeringer kan re-allokere stramme budgetter.

På baggrund af en længerevarende konsultationsproces blandt en række forskellige aktører, med inddragelse af erfaringer fra GAVI og med tidligere FN generalsekretær Kofi Annan i spidsen, blev GFATM født i 2002 for at skaffe penge, styre projekter og uddele disse (additionelle) midler i fattige lande med henblik på at bekæmpe og kontrollere udbredelsen af hhv. aids, tuberkulose og malaria (Brugha et al., 2004). I 2005, tre år efter fondens tilblivelse, havde donorer forpligtet sig til at betale USD 4,4 milliarder til GFATM svarende til en tiendedel af al den bistand, der gik til sundhedssektoren i samme periode. Knap halvdelen af disse penge var

blevet brugt til 322 interventioner i 128 lande (Lu, Michaud, Khan, & Murray, 2006: 483). Ifølge Feachem & Sabot (2006: 538) steg antallet af mennesker, der er blevet behandlet for disse tre sygdomme, markant netop pga. skabelsen af GFATM. Baseret blot på disse tal er der noget, som tyder på, at GFATM er succesfuld på egne præmisser. Spørgsmålet er, hvad der gør fonden succesfuld, og hvad det betyder for udvikling i sundhedssektoren generelt.

Ligesom GAVI implementerer GFATM ikke selv interventioner. Fondens er udelukkende et finansieringsinstrument. GFATM har derfor intet personale ansat i de lande og regioner, fonden arbejder i. I stedet udliciteres selve designet af det enkelte program til CCM i samarbejdslandet, der er ansvarlige for såvel ansøgninger om penge som for at holde styr på projekterne. Arbejdet med evaluering og revision af interventionerne er uddelegeret til lokale agenter, normalt revisionsfirmaer. Argumentet er, at man herved minimerer mange af de bureaukratiske procedurer, man normalt kender fra bistandsverdenen, og i stedet, med inspiration fra den private sektor, har skabt et effektivt resultat-orienteret system til at uddelegere midler.

Også hvad angår GFATM er der rosede ord om det innovative design og den effektive brug af pengene. Herudover påpeger Drechsler & Zimmerman (2006), at de lokale CCM'er, qua deres involvering af flere forskellige interessenter, kan være med til at skabe grobund for et mere effektivt og omfattende bistandssystem. Der er dog også i dette tilfælde kritiske røster. Nogle af dem gentager kritikken af GAVI, såsom brugen af CCM (Heimans, 2004), dårlig kvalitet af data (Lu, Michaud, Khan et al., 2006) og risikoen for at komme i konflikt med andre aktiviteter i sundhedssektoren, men herudover er følgende punkter også nævnt: Mange andre institutioner fokuserer på især hiv/aids. Der er derfor stor risiko for overlap i arbejdet med allerede eksisterende institutioner (Brugha et al., 2004). Der er risiko for underminering af den lokale koordination i sundhedssektoren pga. krav om parallelle monitorerings- og evalueringssystemer (Brugha et al., 2004). Pengene fra GFATM er ikke additionelle. De udgør blot en del af sundhedsministeriets budget (Wendo, 2002). Relateret hertil påpeger Therkildsen (2005), at lokale institutioner vil søge at ændre fokus henimod højtprofilerede aktiviteter for at få andel i midler fra f.eks. GFATM, hvilket resulterer i mindre fokus på andre aktiviteter. Dermed risikerer GFATM at være medvirkende til, at andre 2015-sundhedsmål ikke nås.

4.3. FORDELE OG ULEMPER VED VERTIKALE FONDE

Som det er fremgået af ovenstående to afsnit, er de vertikale fonde i mange henseende et innovativt middel til såvel løsning som finansiering af en række udviklingsproblemer. De er en direkte konsekvens af den private sektors involvering i udvikling, hvilket har betydet et fokus på omstillingsparathed på den ene side, og et fokus på resultater på den anden. Der er ingen

tvivl om, at disse fonde vil være i stand til at løse visse typer udviklingsproblemer, men der er heller ikke nogen tvivl om, at deres fordele frem for andre typer institutioner findes i de tilfælde, hvor problemerne kan reduceres til en meget enkelt størrelse, der kan løses (næsten) udelukkende ved hjælp af tilførsel af ekstra midler - så snart problemerne bliver mere komplekse og involverer flere parter, spiller disse fonde fallit. Tabel 4 opsummerer fordele og ulemper ved de vertikale fonde baseret på den specifikke viden om hhv. GAVI og GFATM.

Tabel 4: Generelle fordele og ulemper ved vertikale fonde

Karakteristika	Fordele	Ulemper
Smidig bestyrelsesbaseret ledelse med smalt sekretariat	<ul style="list-style-type: none"> • Omstillingsparat • Direkte inklusion af interessenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende demokratisk ansvar
Resultat-orienteret bistand	<ul style="list-style-type: none"> • Donorvenligt (mulighed for at skatteyderne kan se direkte resultater) • Risici for misbrug minimeres → forbedrer interventionsresultater • Lokalt ejerskab øges • Transaktionsomkostninger mindskes 	<ul style="list-style-type: none"> • Fordrejer lokale beslutningsprocesser hen mod højt profilerede aktiviteter • Kanaliserer ressourcer mod aktiviteter, hvis resultater er let målelige
Lokalt samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> • Kan bringe lokale interessenter sammen • Handling kan koordineres • Innovation kan skabes 	<ul style="list-style-type: none"> • Nye institutioner → transaktionsomkostninger øges • Eksisterende institutioner → fokus på andre aktiviteter mindskes • Administrativt arbejde øges
Magneter for ekstra midler	<ul style="list-style-type: none"> • Skabe momentum gennem snævert fokus • Giver regeringerne mulighed for at profilere sig • Globalt offentligt gode 	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrag er frivillige • Risiko for free-riding • Ikke nødvendigvis additionelle midler • Mange donorer ønsker at bevare identiteten på deres bidrag

Kilder: (Brugha & Walt, 2001; Heimans, 2004; Nelson, 2004).

Ud over de fordele, der allerede er nævnt ovenfor, er det værd at påpege, at vertikale fonde er donorvenlige: Ved at kanalisere penge til en vertikal fond får en donororganisation mulighed for på én og samme tid at præsentere hurtige resultater for skatteyderne – det er selve kernen i de vertikale fonde – og minimere risici for lokalt misbrug af midler, i og med at allokeringen af midler stoppes, så snart resultaterne udebliver (det bør i teorien også ske ved anden type bistand, men det sker alligevel sjældent i praksis (Heimans, 2004)). Regeringer kan dermed profilere sig selv ved at kanalisere penge til vertikale fonde. Herudover kan vertikale fonde øge lokalt ejerskab over bistandsinterventioner og være en medvirkende faktor til, at handlinger bliver koordineret lokalt gennem fondenes krav om, at CCM organiserer og udfører aktiviteterne.

Omvendt er de smidige bestyrelsesbaserede ledelser ikke nødvendigvis repræsentative over for hverken modtagerne eller bidragsyderne. For mange vertikale fonde er det magtpåliggende, at de skal søsættes på meget kort tid. Det kan have en negativ indflydelse på, hvilke interessenter der bliver inkluderet, og dermed er der risiko for, at hverken den centrale bestyrelse eller de lokale CCM'er er repræsentative for deres bagland. De lokale CCM'er kan også ende med at højne transaktionsomkostningerne ved denne type bistand, hvis den vertikale fond ikke kan bruge allerede eksisterende strukturer. Hvis fonden omvendt vælger at benytte sig af eksisterende strukturer, kan det betyde, at andre aktiviteter nedprioriteres. I et større perspektiv kan eksistensen og den stadige udbredelse af vertikale fonde betyde, at lokale beslutningsprocesser bliver fordrejet hen imod de højtprofilerede aktiviteter såvel som hen imod interventioner, hvis resultater kan måles og vejes.

Kombinationen af donorernes (især de private fondes) ønske om synlighed og det snævre fokus på resultatorienteret bistand betyder, at der dels er risiko for overlap fondene imellem, dels risiko for at fokus på helhedsorienteret bistand nedprioriteres. Det er også værd at gøre opmærksom på, at vertikale fonde ikke løser problemet med ustabilitet i bistanden. Bidragene til fondene er frivillige og dermed kan modtagerlandene ikke regne med, at aktiviteterne kan fortsætte ud over den initiale finansiering. Slutteligt er det vigtigt at påpege, at penge til vertikale fonde ikke nødvendigvis er additionel bistand. De vertikale fonde skal altså ikke analyseres som et ekstra tiltag i forsøget på at nå 2015-målene, men som en anden måde at nå målene på. Hvis det anskues på denne måde, bliver de største udfordringer på sigt at fastholde et forudsigeligt niveau for bistanden, at skabe synergi mellem den resultatbaserede bistand og den bredere langsigtede bistand og sørge for, at 'usexede' udviklingsproblemer i lande og regioner præget af borgerkrig eller lignede også får opmærksomhed.

5. Konkluderende bemærkninger

Innovativ finansiering handler om andet og mere end problemer med lokal absorptionskapacitet. Det handler også om politisk vilje, om transaktionsomkostninger, om forudsigelighed, om incitamentsstrukturer, om modsatrettede interesser og om etiske problemer mm. Det giver altså ikke mening umiddelbart at konkludere noget samlet om innovativ finansiering. Det afhænger i høj grad af, hvilken type finansiering det drejer sig om og med hvilket formål.

I dette arbejdsrapport har jeg søgt at skabe større forståelse for dette brede felt ved at klassificere forslagene i henhold til, om de fokuserer på at forbedre brugen af eksisterende midler gennem innovativt design, eller om forslagene snarere prøver at skaffe nye midler til udvikling. Skillelinjen mellem disse to typer er dog ikke helt skarp, hvilket blandt andet kommer til udtryk i forbindelse med de vertikale fonde beskrevet i afsnit 0. Vertikale fonde anses nemlig på den ene side som effektive allokeringmekanismer for fortløbere både for innovative finansieringsformer og innovative finansieringskilder. På den anden side anses vertikale fonde for såvel en ny måde at anvende eksisterende midler på som en måde at generere nye midler på.

Som nævnt i introduktionen kræver opfyldelsen af 2015-målene finansiering. I den henseende er det i første omgang mindre vigtigt, præcis hvordan de enkelte forslag kan kategoriseres. Det er snarere vigtigt at prøve at sammenligne dem i forhold til deres overensstemmelse med de udviklingsmæssige målsætninger, altså 2015-målene, dvs. deres *relevans*; i forhold til hvorvidt forslaget oprindelige målsætning er opnået og i hvor høj grad forslaget har influeret på dette, det vil sige *måleffektiviteten*; i forhold til relationen mellem forslaget pris og succesraten (*vis-à-vis* den oprindelige målsætning), det vil sige *omkostningseffektiviteten*; og slutteligt i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt et initiativ vil fortsætte, efter at finansieringen ophører, det vil sige initiativets *bæredygtighed*.

Tabel 5 vurderer på baggrund af disse parametre de seks forslag til innovativ finansiering af udvikling, som arbejdsrapporten har gennemgået. I denne vurdering skelnes der mellem tre niveauer, nemlig lav, mellem og høj, for hver af de fire parametre, relevans, måleffektivitet, omkostningseffektivitet og bæredygtighed.

Tabel 5: Sammenligning af forslag til innovativ finansiering af udvikling

Initiativ	Relevans	Måleffektivitet	Omkostnings-effektivitet	Bæredygtighed
IFF	Høj	Høj	Middel	Lav
AMC	Middel	Høj	Høj	Lav
MCA	Middel	Middel	Høj	Lav
SDR	Høj	Høj	Høj	Lav
Globalt lotteri	Middel	Middel	Middel	Høj
Private donationer	Lav	Høj	Høj	Middel

Som det fremgår af tabel 5, er der – betragtet på denne måde – stor indbyrdes forskel mellem forslagene. Såvel IFF som SDR er yderst relevante for 2015-målene – ideen om IFF er netop

skabt for at finansiere 2015-målene, og SDR kan på grund af de mange midler, der kan frigives på én gang, bruges til at finansiere disse mål. Omvendt er private donationer ikke relevante for 2015-målene *per se*. Private donationer retter sig i stedet mod afgrænsede (teknisk simple) problemstillinger. Midt imellem findes AMC, MCA og det globale lotteri, som for de to førstnævntes vedkommende refererer til aspekter af 2015-målene, og for sidstnævntes vedkommende må antages at blive brugt som traditionel bistand - der i stor udstrækning bruges til at finansiere netop 2015-målene. Der er ikke helt så stor forskel hvad angår mål- og omkostningseffektivitet. Såvel IFF, AMC, SDR og Private donationer er skræddersyede til et bestemt formål, og det må derfor anses som værende meget sandsynligt, at deres måleffektivitet er høj. I modsætning hertil fungerer MCA og midlerne fra et globalt lotteri mere som traditionel bistand, hvor der er flere hensyn at tage, og hvor risikoen for, at andre faktorer spiller ind, er større. Fire af de seks forslag må formodes at have en høj omkostningseffektivitet. AMC, MCA og de private donationer er netop designet til at have en høj omkostningseffektivitet, og SDR er kendetegnet ved, at hele det institutionelle setup allerede eksisterer. I modsætning hertil kan transaktionsomkostningerne ved såvel IFF som midlerne fra et globalt lotteri vise sig at være høje. Slutteligt er det værd at gøre opmærksom på, at kun ét initiativ anses for at have en høj bæredygtighed, nemlig det globale lotteri, der omend det kan afmattes på sigt, må antages at levere en jævn strøm af penge til udvikling. I modsætning hertil holder IFF op med at kanalisere penge efter 2015, AMC er begrænset til en vaccine, finansieringen af MCA er usikker, og i de fleste SDR-forslag drejer det sig om en engangsbevilling. Midt imellem disse yderpunkter ligger de private donationer, som på den ene side har udvist lang levedygtighed, men som på den anden side er meget ustabile.

Herudover er det vigtigt at vurdere, om forslagene overhovedet er politisk sandsynlige, om de potentielt er i konflikt med Paris-erklæringens hensigter, hvorvidt der i virkeligheden er tale om ekstra midler, samt graden af nytænkning. Et hurtigt kig ned over de mange forslag til finansiering viser, at IFF på én og samme gang er det mindst sandsynlige og det mest innovative. Herudover er der risiko for, at IFF er i konflikt med Paris-erklæringen, og det er tydeligt, at IFF på langt sigt ikke udgør ekstra midler. Omvendt er det globale lotteri, omend besværligt, så politisk muligt; det drejer sig om ekstra midler, og eftersom det kanaliseres gennem normal bistand, må det formodes, at det ikke er i konflikt med Paris-erklæringens hensigter. Imellem disse yderpunkter findes de andre forslag. De mange skatter og SDR er politisk usandsynlige. Skatterne skal være globale for at have en virkning. Med andre ord er udsigterne til, at de bliver til noget, meget små – til trods for deres oplagte fordele, både hvad angår globale offentlige goder og mulighederne for at skaffe penge. På samme måde gør USA's magt i IMF det meget usandsynligt, at en ny runde SDR bliver til noget. MCA er i konflikt med Paris-erklæringen, og IFFIm, AMC, APC, UNITAID, og MCA er ikke additionelle midler,

men snarere en anderledes brug af eksisterende midler. AMC og MCA er på hver deres måde meget innovative: AMC gør op med den måde, man normalt finansierer R&D på, ved at anerkende incitamentsproblemerne med at få den private sektor til at forske i aspekter, der er relevante for udviklingslandene. AMC vender så at sige forskningsstøtten på hovedet. På samme måde vender MCA betingelserne på hovedet og giver i stedet belønningsbaseret bistand. Slutteligt er det værd at lægge mærke til, at såvel de vertikale fonde som AMC/ACP på papiret lægger meget vægt på lokalt ejerskab, men reelt flytter de beslutningerne om, hvad der er relevant at støtte, væk fra modtagerne og tilbage til donorerne. Med andre ord skal ejerskab i dette tilfælde tolkes endog meget bredt.

Referencer

- Addison, T., & Chowdhury, A., R. (2003). *A Global Lottery and a Global Premium Bond* (Discussion Paper). Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Addison, T., Mavrotas, G., & McGillivray, M. (2005). *Aid, Debt Relief and New Sources of Finance Meeting the Millenium Development Goals* (Research Paper No. 2005/09). Helsinki: United Nations University. WIDER.
- Aryeetey, E. (2005). A Development-Focused Allocation of the Special Drawing Rights. In A. B. Atkinson (Ed.), *New Sources of Development Finance* (pp. 90-109). Oxford: Oxford University Press.
- Asiedu, E. (2004). Policy Reform and Foreign Direct Investment in Africa: Absolute Progress but Relative Decline. *Development Policy Review*, 22(1), 41-48.
- Atkinson, A. B. (2005). Innovative Sources to Meet A Global Challenge. In A. B. Atkinson (Ed.), *New Sources of Development Finance* (pp. 1-16). Oxford: Oxford University Press.
- Berndt, E. R., Glennerster, R., Kremer, M. R., Lee, J., Levine, R., Weizsäcker, G., et al. (2007). Advance market commitments for vaccines against neglected diseases: estimating costs and effectiveness. *Health Economics*, 16(5), 491-511.
- Bombardieri, M., & Robinson, W. V. (2004, January 11). Wealthiest nonprofits favored by foundations. *The Boston Globe*.
- Brugha, R., Donoghue, M., Starling, M., Ndubani, P., Ssengooba, F., Fernandes, B., et al. (2004). The Global Fund: managing great expectations. *Lancet*, 364(9428), 95-102.
- Brugha, R., Starling, M., & Walt, G. (2002). GAVI, the first steps: Lessons for the global fund. *Lancet*, 359, 435-438.
- Brugha, R., & Walt, G. (2001). A global health fund: a leap of faith? *British Medical Journal*, 323 (7305), 152-154.
- Chervalier, B., & Zimet, J. (2006). *American Philanthropic Foundations: Emerging Actors of Globalization and Pillars of the Transatlantic Dialog* (Working Paper No. 22). Paris: Agence Française de Développement.
- Clemens, M. A., & Radelet, S. (2003). *The Millennium Challenge Account: How Much is Too Much, How Long is Long Enough?* (Working Papers No. 23). Washington DC: Center for Global Development.
- Clunies-Ross, A. (2004a). Alternative ways of paying for global public goods. *Journal of International Development*, 16(7), 971-982.
- Clunies-Ross, A. (2004b). *Resources for social development* (Working Paper No. 21). Geneva: Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office.

- Conceição, P. (2006). Accommodating New Actors and New Purposes in International Cooperation. The Growing Diversification of Financing Mechanisms. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 269-280). New York and Oxford: Oxford University Press.
- Conceição, P., Rajan, H., & Shah, R. (2006). Making the Right Money Available at the Right Time for International Cooperation. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 281-303). Oxford: Oxford University Press.
- DeYoung, K. (2006, September 15). Gates, Rockefeller Charities Join to Fight African Hunger. *Washington Post*, p. A01.
- dos Reis, J. G. A. (2004). *International finance: Meeting the needs of people in developing countries* (Working Paper No. 16). Geneva: Policy Integration Department, International Labour Office
- Drechsler, D., & Zimmerman, F. (2006). *New Actors in Health Financing: Implications for a Donor Darling* (Policy Brief). Paris: OECD.
- Feachem, R. G. A., & Sabot, O. J. (2006). An examination of the Global Fund at 5 years. *Lancet*, 537-540.
- H. M. Treasury. (2004). The International Finance Facility. *Journal of International Development*, 16(6), 865-878.
- Heimans, J. (2004). *Multisectoral Global Funds. New Tools to Address Urgent Global Problems* (Research Paper No. 2004/47). Helsinki: WIDER United Nations University.
- Hulme, D., & Edwards, M. (Eds.). (1996). *Ngos, States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: Saint Martin's Press.
- International Monetary Fund. (2007, April 2007). IMF Quotas. Retrieved August 17th, 2007, from <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>
- Jamison, D. T., & Radelet, S. (2005). Making Aid Smarter. *Finance & Development*, 42(2).
- Jha, R. (2004). Innovative Sources of Development Finance: Global Cooperation in the Twenty-first Century. *The World Economy*, 27(2), 193-214.
- Kaul, I., & Conceição, P. (2006a). The Changes Under Way. Financing Global Challenges through International Cooperation. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 28-70). New York and Oxford: Oxford University Press.
- Kaul, I., & Conceição, P. (2006b). Why Revisit Public Finance Today? In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 3-27). New York and Oxford: Oxford University Press.
- Keen, M., & Strand, J. (2007). Indirect Taxes on International Aviation. *Fiscal Studies*, 28(1), 1-41.
- Killick, T. (2005). Don't Throw Money at Africa. *IDS bulletin*, 36(3), 14-19.

- Kremer, M., & Zwane, A. P. (2006). Creating Incentives for Private Sector Involvement in Poverty Reduction. Purchase Commitments for Agricultural Innovation. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 564-584). New York and Oxford: Oxford University Press.
- Lu, C., Michaud, C. M., Gakidou, E., Khan, K., & Murray, C. J. L. (2006). Effect of the Global Alliance for Vaccines and Immunisation on diphtheria, tetanus, and pertussis vaccine coverage: an independent assessment. *Lancet*, 368(9541), 1088-1095.
- Lu, C., Michaud, C. M., Khan, K., & Murray, C. J. L. (2006). Absorptive capacity and disbursements by the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: analysis of grant implementation. *Lancet*, 368(9534), 483-488.
- Mavrotas, G. (2003). *The International Finance Facility. The UK HM Treasury - DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries* (WIDER Discussion Paper). Helsinki: United Nations University.
- Micklewright, J., & Wright, A. (2005). Private Donations for International Development. In A. B. Atkinson (Ed.), *New Sources of Development Finance* (pp. 132-155). Oxford: Oxford University Press.
- Moore, K., & Hulme, D. (2004). The International Finance Facility - reaching the MDGS without spending more? *Journal of International Development*, 16(6), 887-895.
- Mosley, P. (2004). Avoiding the elephant traps: a commentary on the International Finance Facility. *Journal of International Development*, 16(6), 879-886.
- Nelson, R. (2004). Financing to Global Fund slashed by the Bush administration. *Lancet*, 363(9407), 461-461.
- Nissanke, M. (2005). Revenue Potential of the Tobin Tax for Development Finance. In A. B. Atkinson (Ed.), *New Sources of Development Finance* (pp. 58-89). Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (2003). Philanthropic Foundations and Development Co-operation. *DAC Journal*, 4(3), 73-148.
- OECD. (2005, 110405). Official Development Assistance increases further - but 2006 targets still a challenge. Retrieved 170805, 2005, from http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34447_34700611_1_1_1_1,00.html
- Polak, J. J., & Clark, P. B. (2006). Reducing the Costs of Holding Reserves. A New Perspective on Special Drawing Rights. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 549-563). New York and Oxford: Oxford University Press.
- Radelet, S. (2006). Pulling Not Pushing Reforms. Delivering Aid through Challenge Grants. In I. Kaul & P. Conceição (Eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges* (pp. 510-528). New York and Oxford: Oxford University Press.

- Reisen, H. (2003). *New Sources of Development Finance: An Annotated Conference Report*. Paris: OECD Development Centre.
- Richey, L. A., & Ponte, S. (2006). *Better (RED)TM than Dead: 'Brand Aid', Celebrities and the New Frontier of Development Assistance* (Working Paper). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Therkildsen, O. (2005). Major Additional Funding for the MDGs: A Mixed Blessing for Capacity Development. *IDS bulletin*, 36(3), 28-39.
- USAID. (2001). *Private Foundations and Corporate Grantmakers in Africa*. Washington: Office of Sustainable Development, USAID Africa Bureau and Africa Bureau Information Center, USAID Development Information Services.
- Wade, R. (2002). On Soros: Are Special Drawing Rights the Deus ex Machina of the World Economy? *Challenge*, 45(5), 112-124.
- Wendo, C. (2002). Global Fund money won't increase health spending, says Uganda. *Lancet*, 360(9342), 1312.
- White, H. (2005). The Case for Doubling Aid. *IDS bulletin*, 36(3), 8-13.
- Younger, S. D. (1992). Aid and the Dutch disease: Macroeconomic management when everybody loves you. *World Development*, 20(11), 1587-1597.

Appendiks 1:

Forslag til globale finansieringsformer og -kilder

Initiativ	Fokus	Milliarder USD	Fordele	Ulemper
Advanced Market Commitments	Garanti til den private sektor om køb af vacciner til en fast pris	4,4-5 pr. sygdom	<ul style="list-style-type: none"> G7-landene har bekræftet interesse 	<ul style="list-style-type: none"> Kan påvirke forskningsincitamentsstrukturen
Advanced Purchase Commitments	Garanti til den private sektor om køb af innovationer til tropisk landbrug til en fast pris	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> Donorer betaler kun for anvendelige teknologier 	<ul style="list-style-type: none"> Baserer sig kun på eksisterende teknologier
Bitskat	En skat på data sendt over internettet	70 pr. år (1996)	<ul style="list-style-type: none"> Mindsker ikke trafikken på internettet 	
Delvist salg af IMF's guldreserve	Frigive midler til udvikling ved at mindske reserver, der ikke så nødvendige længere	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> Kan finansiere 2015-målene her og nu 	<ul style="list-style-type: none"> Politisk modstand Kan påvirke bistanden
Elektromagnetisk spektrumsgebyr	National afgift på brug af det elektromagnetiske spektrum	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> International regulering findes allerede (International Telecommunication Union) 	<ul style="list-style-type: none"> Politisk svært
Flyskatter	Skat på brændstof til fly, en afgift på alle flyrejser lagt på billetens pris, eller en brugerafgift afhængigt af udledning	12,5 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> Miljømæssige fordele 14 lande har allerede forpligtet sig 	<ul style="list-style-type: none"> Kan ramme udviklingslande afhængige af turisme hårdt
Forureningsafgifter	Direkte eller indirekte skat på brug af forureningskilder. Se eks. skat på kulstofudledning	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> Miljømæssige fordele 	<ul style="list-style-type: none"> Politisk svært
Frivillig lokal skat	Institutionalisering af frivillige donationer	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> Udbrede viden om udvikling 	<ul style="list-style-type: none"> Uforudsigelig Forudsætter lokal opbakning til udvikling
Globale præmieobligationer	En global præmieobligation, der kan finansiere udvikling.	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> Attraktivt opsparingsinstrument for i Nord og Syd 	<ul style="list-style-type: none"> Lån, ikke gavebistand
Handelsskat	Skat på verdens import og eksport	58,9 pr. år (2000)	<ul style="list-style-type: none"> Progressiv skat 	<ul style="list-style-type: none"> Går mod den generelle liberalisering af handel Rammer også handel fra udviklingslande
IMF's SDR	Mindske behovet for reserver og dermed frigive midler til udvikling.	18-27	<ul style="list-style-type: none"> Institutionelle rammer eksisterer. 	<ul style="list-style-type: none"> USA har indtil videre modsat sig Risiko for at de erstatter bistand

Initiativ	Fokus	Milliarder USD	Fordele	Ulemper
International Finance Facility	Finansielt mellemed, der optager og servicerer lån for donorer.	50-100 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Ekstra midler • Forudsigelighed og stabilitet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk usandsynligt. • Fald i post-2015 overførsler.
International Finance Facility for Immunization	Realisering af IFF-tanken, men begrænset til vacciner i udviklingslande	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Bred tilslutningskreds 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan begrænse midler på langt sigt, når lånene skal tilbagebetales.
International våbenhandelsskat	5% skat på al international handel med våben. Kan bygge på FN's register for våbenhandel	2,5 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Kan reducere handel med våben 	<ul style="list-style-type: none"> • Information om handel med våben er ikke offentligt tilgængelig.
Internationalt lotteri	Skabe et globalt lotteri, der kan finansiere udvikling	6,2 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Kan udbrede viden om udvikling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regressiv finansiering. • Ethiske problemer.
Kulstofudlednings-skat	En indirekte global skat på kulstofindholdet af olie, kul og naturgas	60-125 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Begrænser kulstofudledning. 	<ul style="list-style-type: none"> • USA og andre 'store' lande vil modsætte sig
Millennium Challenge Account	Fond med private og offentlige midler.	5 pr. år i tre-fem år	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på lokalt ejerskab 	<ul style="list-style-type: none"> • Koncentration på få 'good performers'. • Konflikt med Paris-erklæringen
Nationale skatter	Generel afgift på nationale skatter enten i form af del af BNP eller del af BNP/capita	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Let at administrere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan påvirke udviklingsbistanden
Parkeringsafgifter på satellitter	Pt. er der ingen kontrol over satellitter. Det kan udnyttes til at finansiere udvikling	14 pr. år		<ul style="list-style-type: none"> • Uforudsigelig • USA, Frankrig og Rusland vil modsætte sig
Post og telekommunikation safgift	National afgift på post og telekommunikation	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • International regulering findes allerede (Universal Postal Union) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk modstand
Private donationer	Udviklingsfremmende tiltag i form af penge eller frivilligt arbejde	3 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på effektivitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Uforudsigelig • Fokus på kortsigtede mål
UNTAID	Medicinopkøbsfacilitet finansieret gennem innovative skatter, f.eks. flyskatter	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Bred støttekreds 	<ul style="list-style-type: none"> • Potentielt konflikttende interesser
Valutatransaktions-skat	Beskatning af valuta-transaktioner bl.a. for at mindske overdreven spekulation på fremmed valuta	17-50 pr. år	<ul style="list-style-type: none"> • Regulerer globale finansielle markeder 	<ul style="list-style-type: none"> • Få valutaer står for størstedelen af al handel
Øremærkning af lokale skatter	Afgift på specifikke nationale budgetlinjer, f.eks. forsvarsbudgettet	Ikke oplyst	<ul style="list-style-type: none"> • Let at administrere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan påvirke bistanden