

Utviklingspolitikken: En revolusjon er en illusjon?

Rune Jansen Hagen
Universitetet i Bergen, Norge

Sammendrag

Bærekraftsmålene har blåst nytt liv i debatten om hvorvidt globale fellesgoder kan og bør finansieres med bistand. I denne replikken til Nikolai Hegertuns essay *En stille revolusjon av utviklingspolitikken*, argumenterer jeg for at det er liten grunn til å være strengt normativ i dette spørsmålet, blant annet fordi den statistiske definisjonen av bistand ikke utelukker dette; det er presedens for en viss bruk av bistand for slike formål; bistandsvolum uansett ikke er et fullstendig mål på givernes innsats og sier lite om kvaliteten på den; og fordi en rekke nasjonale og regionale fellesgoder – som uten tvil kan finansieres med bistand – er nødvendige for at globale fellesgoder skal kunne produseres eller konsumeres av innbyggere i fattige land. Vi vet heller ikke med sikkerhet at tradisjonell bistand gir større velferdsøkninger i fattige land enn finansiering av globale fellesgoder. Det er mulig å se for seg både at de globale utfordringene sluker bistanden og at de gir støtet til internasjonalt samarbeid i et omfang vi ikke har sett før. Gitt de underliggende drivkreftene – en kombinasjon av altruisme og egeninteresser – er det mer sannsynlig med gradvise endringer i utviklingspolitikken enn en revolusjon.

Nøkkelord: bistand · globale fellesgoder · internasjonale samhandlingsproblemer

*Kontaktinformasjon: Rune Jansen Hagen, e-post: rune.hagen@uib.no

©2021 Rune Jansen Hagen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Hagen, R. J. (2021). *Utviklingspolitikken: En revolusjon er en illusjon?* *Internasjonal Politikk*, 79(4), 367–376. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3506>

Innledning¹

Bærekraftsmålene illustrerer at globale utfordringer er i fokus for tiden. Det utfordrer i sin tur utviklingspolitikken, kanskje først og fremst gjennom finansieringsbehovene, men også ved at internasjonalt samarbeid både kan og bør få nye former. I «En stille revolusjon av utviklingspolitikken?» redegjør Nikolai Hegertun godt for de mange dilemmaene som finnes, gamle som nye. Vi får også den første oversikten over hvor mye av norsk bistand som brukes på såkalte globale fellesgoder. Det er av stor interesse. Likevel er det mulig å diskutere både historieskrivingen og konklusjonene hans.

Internasjonale fellesgoder

Som Hegertun (2021) påpeker, følger det mer eller mindre direkte fra definisjonen av rene kollektive goder at det kan være vanskelig å fremskaffe dem gjennom frivillige bidrag.² Fordi man kan nyte godt av slike goder uansett om man bidrar eller ikke, er det individuelt rasjonelt å være gratispassasjer. Resultatet vil være at man får for lite av dem fra et helhetlig perspektiv. På nasjonalt plan kan staten motvirke problemet med underforsyning gjennom grep som tvungen beskatning. Slike virkemidler er generelt ikke tilgjengelige internasjonalt, og vi kan derfor forvente at gratispassasjerproblematikk er langt viktigere for grenseoverskridende fellesgoder. Mange vil hevde at prediksjonen er konsistent med det vi observerer når det gjelder internasjonalt samarbeid.³

Det er kanskje ikke like klart om problemene har blitt større over tid. Globalisering kopler land tettere sammen på stadig nye måter som krever internasjonalt samarbeid. Men samtidig har man siden den andre verdenskrig sett en veritabel eksplosjon av multinasjonale organisasjoner, mekanismer og konsultasjonsorganer. Selv om det ikke er noen grunn til å tro at disse fungerer optimalt, verken hver for seg eller sammen, er det heller ikke opplagt at underforsyningen av internasjonale fellesgoder er økende.

Man bør også ha i mente at det ikke alltid er slik at individer og stater ønsker å være gratispassasjerer. På individnivå tyder mye empiri på at den varme gleden ved å gi spiller en rolle, for det ser ikke ut til at en krone donert av andre teller like mye som egne bidrag. På mellomstatlig nivå kan man finne lignende private gevinster ut over den direkte effekten av innsatsen, som politisk goodwill eller bedre handelsforbindelser.

Bistand er et godt eksempel. Absolutt fattigdom er et internasjonalt onde og reduksjoner i denne derfor et internasjonalt fellesgode. Bistand er til en viss grad et bidrag til dette godet. Jeg kvalifiserer utsagnet fordi en stor litteratur viser at bistand

¹ Takk til Hilde Selbervik for gode kommentarer på en tidligere versjon. Argumenter og konklusjoner står uansett for min regning.

² I denne replikken vil jeg bruke fellesgoder og kollektive goder som synonymer.

³ Se for eksempel Buchholz og Sandler (2021) for en oppsummering av teorien, med mange eksempler, og Barrett (2011) for en noe mindre formalisert og mer empirisk rettet fremstilling.

ikke kun drives av altruisme. Geopolitiske og kommersielle gevinster teller også, spesielt for de store giverlandene.⁴ Ofte er det nok derfor riktigere å si at aktører bedriver «easy riding» enn «freeriding.» Problemer med underforsyning av fellesgoder er da ikke like stort, selvsagt uten at det nødvendigvis betyr at det er lite.⁵

Å utrydde fattigdom er bærekraftsmål nummer 1. I den grad det faktisk er verdensomspennende oppslutning om dem, er disse målene et eksempel på globale fellesgoder. Felles mål for en gruppe er kollektive goder siden alle i gruppen nyter godt av at de nås og ingen grupped medlemmer kan utestenges fra å høste denne gevinsten (Olson, 1965). Det bør derfor ikke være overraskende at finansieringsgapet er gigantisk, noe Hegertun (2021) refererer til.

Bistand som statistikk og mål

OECDs utviklingskomite (DAC) definerer offisiell bistand basert på at formålet skal være «økonomisk utvikling og velferd» i «utviklingsland.» Dette er i utgangspunktet en statistisk definisjon, som blant annet utelukker militærbistand. Imidlertid har det stått strid om statistikkføringen helt fra starten av. Det skyldes at omfanget av bistand har blitt sett på som et mål på giverlandenes innsats. Bekymringen for «easy riding» har tydeligvis vært utbredt i DAC, som gjentatte ganger har hatt diskusjoner om hva som kan og bør godskrives som offisiell bistand (Hynes & Scott, 2013). Behovet for å finansiere bærekraftsmålene, som sprenger verdens bistandsbudsjetter, har gitt nytt liv til debatten om hvorvidt det er en avveining mellom tradisjonell bistand og innsats for globale fellesgoder.

Hegertun (2021) inntar en ganske normativ posisjon. Det kan se ut som om han er enig med dem som mener at den statistiske definisjonen av bistand utelukker at den kan brukes til å finansiere globale kollektive goder. Men disse gir per definisjon utviklingsland gevinster. Om de ikke bidrar til økonomisk utvikling, fører de i alle fall til økt velferd. Det synes derfor urimelig å utelukke godskrivning av bidrag til fremskaffelse av globale kollektive goder som bistand. Hadde vi hatt perfekte data, ville det tvert imot vært rimelig å kunne bokføre som bistand en andel av ressursbruken som tilsvarer den andelen som kommer mottakerlandene til gode. Dette har til og med en viss presedens i hvordan DAC behandler støtte til multilaterale organisasjoner.

Nå har vi selvsagt ikke perfekt informasjon om den nøyaktige fordelingen av gevinster ved at globale kollektive goder fremskaffes. De som inntar denne posisjonen

⁴ Det finnes en stor litteratur på dette feltet. Bermeo (2017) er et av de nyeste bidragene.

⁵ Liknende effekter kan oppstå i produksjonen av kollektive goder. Vaksinasjon er et godt eksempel. Å vaksinere seg gir først og fremst en privat gevinst i form av bedre beskyttelse mot en eller flere smittsomme sykdommer, men samtidig oppstår det en positiv eksternalitet for andre siden det blir mindre sannsynlig at en viderebringer smitte. Tilsvarende kan innsats for vaksinerer fra myndighetene anses som et bidrag til både et nasjonalt gode – bedre folkehelse – men også, særlig i en sammenvevd verden, til global helse.

synes implisitt å frykte at de rike landene vil utnytte dette i regnskapsføringen av utgiftene til å fremskaffe dem ved å bruke bistandsbudsjettene for slike formål. Med andre ord er den underliggende hypotesen at utleggene vil fortrenge tradisjonell bistand 1:1 eller motsatt, at dersom man kan skjerme bistanden mot å finansiere slike goder, vil denne øke krone for krone. På meg virker det en smule illusorisk. Det synes rimeligere å tro at stater vurderer både sine bidrag til globale fellesgoder og bistandsbudsjettet ut ifra politiske anslag over kostnader og gevinster. Hva ressursbruken kalles, er kun et regnskapsspørsmål.

I Norge har vi som målsetting å bruke én prosent av brutto nasjonalinntekten på bistand. Da kan politikerne «spare» bistand, det vil si bruke mindre på tradisjonell bistand enn dette, ved å skyve utlegg til globale fellesgoder inn i bistandsbudsjettet hvis de skulle ønske det. Dette vil i så fall bare reflektere at dagens politiske flertall ønsker å bruke mindre enn et måltall fastlagt av tidligere flertall, uten at de ser det formålstjenlig å endre eller fjerne det. Som signal til omverdenen om Norges generøsitet i utviklingsspørsmål har målsettingen nok en viss verdi, og det finnes sterke interessegrupper som vil sloss for å beholde den. Det er imidlertid kun dersom man opphøyer énprosenten til en normativ standard at det er grunn for bekymring for kreativ bokføring.⁶

Bistand i praksis

En sterkt normativ posisjon synes også urimelig i historieskrivingen. De som er mest opptatt av å forhindre at globale fellesgoder finansieres over bistandsbudsjettene ser for det første ut til å mene at dette knapt har skjedd før. Dette er ikke riktig. Som nevnt over finnes det DAC-sjabloner for å føre deler av de frie midlene som gis til multilaterale organisasjoner som bistand. Hegertun (2021) viser dessuten til flere studier som estimerer at andelen av bistand som allerede går til globale fellesgoder er betydelig.

Det er jo heller ikke slik at en bistandskrone er et perfekt mål på de rike landenes globale innsats. Dreher mfl. (2018a) finner at land som er midlertidige medlemmer av Sikkerhetsrådet opplever en markant økning i bistandsvolumet, men kvaliteten faller: Disse midlene har en svakere effekt på økonomisk vekst enn de som ikke-medlemmer får. Bundet bistand har også blitt kritisert for å redusere gevinstene for mottakerne. Giverlandenes motiver påvirker altså bistandens effektivitet, og vi vet at vektleggingen av egeninteresse vs. mottakernes behov varierer blant donorene. Kvantitet og kvalitet er derfor ikke identiske størrelser i bistand.

Hva bistand brukes på og fører til påvirkes selvsagt også på mottakersiden. Det er velkjent at merkelappen som klistres på bistandskronene ikke nødvendigvis sier

⁶ Det er uansett lite presist å karakterisere dette som et nullsumspill, slik Hegertun (2021) gjør. I et nullsumspill vil enhver gevinst for en aktør være et tap for en annen. Da kan det per definisjon ikke oppstå kollektive gevinster eller tap. Flytting av en krone fra tradisjonell bistand til finansiering av globale kollektive goder kan opplagt føre til begge deler. Det synes i tillegg lite formålstjenlig å definere bistandsbudsjettet som en aktør som interagerer med resten av statsbudsjettet.

noe om hva de går til fordi mottakerne kan redusere sin egen innsats på feltet og omallokere ressurser til andre formål.⁷ Det er derfor fullt mulig at bistand i realiteten finansierer militære innsatser, selv om eksplisitt militærbistand ikke er tillatt under definisjonen av «utviklingsbistand.» Collier og Hoeffler (2007) finner faktisk en slik effekt. Mer generelt vanskeliggjør dette både en vurdering av hva som til syvende og sist finansieres og de reelle virkningene av bistanden.

Om bistand gir et positivt bidrag til økonomisk vekst har man for eksempel diskutert i årtier. De nyeste studiene tyder på at det er slik, men at bidraget ikke er veldig stort.⁸ Gjennomsnittseffekten utelukker imidlertid ikke negative virkninger av noen innsatser, på noen steder, til noen tider. Vi vet imidlertid for lite om betingelsene hva, hvor og når. På samme måte er det høyst uklart om eventuelle positive effekter av tradisjonell bistand overgår de påviselig betydelige gevinstene som fremskaffelsen av globale kollektive goder som teknologiene bak den grønne revolusjon og koppervaksinen har gitt fattige land.⁹ Videre er bistand kun ett av verktøyene i utviklingspolitikken, noe som for eksempel er innebygd i Center for Global Developments Commitment to Development-indeks, hvor Norge får betydelig dårligere karakterer i enkelte andre dimensjoner.¹⁰ Det synes derfor noe enøyd å granske bistandsbudsjettene for spor etter de rike landenes eventuelle «unnasluntring» i forhold til det man mener er deres internasjonale forpliktelser.

Som Hegertun (2021) er inne på, er det dessuten slik at en rekke nasjonale og regionale kollektive goder kan ses på som nødvendige for at globale kollektive goder enten fremskaffes eller blir tilgjengelige for befolkningen i fattige land. At en sårbar stat ikke fungerer, er ikke utelukkende et kollektivt onde for innbyggerne. Det kan også medføre at terrorister eller smittsomme virus har et tilfluktssted som muliggjør spredning av sterkt negative konsekvenser til andre deler av verden. Et velfungerende helsevesen kan dermed både bidra til at befolkningen får tilgang til nye vaksiner mot smittsomme sykdommer (basert på teknologier som er potensielle globale fellesgoder), og at det globale fellesgodet som en pandemifri verden utgjør blir en realitet. Støtte til nasjonale kollektive goder i fattige land, som et godt helsevesen, faller helt klart innenfor enhver rimelig definisjon av bistand. I slike tilfeller finnes det altså ingen reell forskjell mellom utviklingshjelp og finansiering av globale fellesgoder.

Sist, men ikke minst, kan man som nevnt betrakte selv tradisjonell bistand som en innsats for å redusere et internasjonalt onde, absolutt fattigdom. Det er vanskelig å si hvorvidt fattigdomsreduksjon er et globalt fellesgode, men dette gjelder de aller

⁷ Dette kalles «fungibility» på engelsk. Vi har dessverre ikke noe godt norsk ord for fenomenet.

⁸ Se for eksempel Clemens et al. (2011).

⁹ Det er en sterk korrelasjon mellom inntektsnivå og indikatorer på livskvalitet på tvers av land. Easterly (1999) finner imidlertid at sammenhengen mellom vekst og endringer i livskvalitet er svak. En av de mulige forklaringene han presenterer, er at endringer i teknologi og inntekt på globalt nivå betyr mer enn nasjonale veksteffekter.

¹⁰ Vi gjør det spesielt dårlig på handel. Den nyeste rangeringen er tilgjengelig på <https://www.cgdev.org/cdi#/>

fleste grenseoverskridende kollektive goder siden vi ikke har data på hvor mange og hvem som faktisk verdsetter dem. I tillegg er det et bærekraftsmål, og det hevdes at disse er globale målsettinger. I det perspektivet kan man si at det er et element av flisespikkeri i bekymringen for at tradisjonell bistand fortrenses. Det som i realiteten skjer, er i så fall at andre globale fellesgoder som klimaet prioriteres opp.

I sum finner jeg liten grunn til å inn ta en så normativ holdning til den statistiske definisjonen av bistand som Hegertun (2021), Kenny (2020) og andre gjør. Jeg kan heller ikke se at distinksjonene som listes opp i Tabell 2 hos førstnevnte holder som en realistisk beskrivelse av forskjeller mellom finansiering av globale fellesgoder og bistand. Min Tabell 1 oppsummerer både poengene jeg allerede har gjort i denne seksjonen og noen som følger i det neste, som nødvendigvis er noe mer spekulative siden jeg der diskuterer noen av trendene Hegertun (2021) mener er betydningsfulle.

Tabell 1. Bistand (ODA) i teori og praksis

	Bistand (ODA)	Kommentar
Mål/rasjonale	Fattigdomsreduksjon hos verdens fattigste	Formelt: økonomisk utvikling og velferd; reelt: mange ulike mål, inkludert å fremme givernes egeninteresser
Samarbeidskonstellasjon	Rike giverland og fattige mottakerland	Noen land som kan motta bistand, gir også
Geografisk nedslagsfelt	OECDs liste over fattige land	
Intervensjon	Fokus på land der behovet er størst	Store skjevheter i fordelingen i forhold til behovene
Tidshorisont	Midlertidig – basert på BNP per capita	Formelt riktig, men kan endre seg
Suverenitetsprinsipp	Respekterer suverenitet	Giverne har alltid forsøkt å øve innflytelse på mottakerne
Finansieringsprinsipp	Rettferdig omfordeling	Bistand utgjør en svært liten andel av givernes inntekt, en del av den når aldri mottaker-landene og middelinntekts-landene får en betydelig andel av det som kommer frem

Kilder: Utgangspunktet er Tabell 2 i Hegertun (2021).

En ny tid?

Hegertun (2021) uttrykker en bekymring for utviklingstrekk som kan medføre at de fattigste landene vil få en mindre del av et fallende bistandsnivå som kan se ut til å ha blitt mindre effektiv med hensyn til fattigdomsbekjempelse. Sterkere fokus på globale fellesgoder – og da kanskje spesielt klima – kan medføre en vridning av innsatsen til fordel for mellominntektsland. Disse kan dessuten på noe sikt bli for rike til å motta bistand uten at det reduserer deres betydning i fremskaffelsen av slike goder.

Jeg har også her lyst til å spille rollen som djevelens advokat. Det er uklart hvorvidt vekst i mellominntektsland vil føre til mindre bistand til de fattigste landene. En

grunn til det er nettopp at bistand ikke kun er et altruistisk foretagende. Det finnes flere land som Kina og India, som har begynt å gi bistand med den ene hånden mens de fremdeles mottar med den andre. De utenrikspolitiske gevinstene ved å være et giverland synes altså store og hvis det samtidig er slik at den altruistiske impulsen forsterkes ettersom man selv blir mer velstående, kan vi forvente at de fleste mellominntektsland som reklassifiseres som rike vil gi bistand. Andelen av den internasjonale bistanden som kommer fra de tradisjonelle donorene vil dermed gå ned, men det kan godt tenkes at det totale bistandsvolumet går opp. Så lenge det ikke faller, vil uansett de fattigste landene få mer i gjennomsnitt, siden bistanden vil fordeles på færre land. Og i seg selv er det vel utelukkende positivt at færre land vil «trenge» bistand?¹¹

Det er også verdt å merke seg at det vil ta veldig lang tid før de fattigste landene kan forventes å passere en grense som gjør at de kommer inn i riklandsklubben, selv med relativt optimistisk anslag for vekstrater. Hvem vet om man beholder et klassifiseringssystem basert på absolutt inntekt så lenge? Chen og Ravallion (2013) påviser at mens antallet absolutt fattige som kjent har falt kraftig, hovedsakelig som en følge av økonomisk vekst i Kina, har antallet individer som er relativt fattige globalt sett økt. I rike land (utenom USA) har man ikke absolutte fattigdomsgrenser fordi det knapt nok finnes absolutt fattige. I stedet har man relative fattigdomsgrenser, vanligvis uttrykt som en viss prosent av median- eller gjennomsnittsinntekten. Man kan se for seg at verden vil utvikle et liknende system selv om alle land skulle ha økonomisk fremgang, og at bistand derfor vil fortsette som en del av et slags rudimentært globalt velferdssystem.

Det er heller ikke opplagt at vi har gått inn i en ny tidsalder, selv om man nå har erstattet ord som givere og mottakere med en sjargong som sier at alle land er partnere som samarbeider om å nå felles mål. Tvert om er det grunn til å tro at så lenge noen land er netto bidragsyttere mens andre er netto mottakere, vil de førstnevnte forsøke å bruke den makten det gir til sin fordel.¹² Nye, store giverland som Kina vil kreve større plass ved bordet, men også de søker «value for money» i bistand (Dreher et al., 2018b).

Det kan imidlertid bety at det blir vanskeligere å finne omforente løsninger som resulterer i forsterket innsats i fremskaffelsen av globale kollektive goder. En relativt homogen gruppe av tradisjonelle donorer gjorde i alle fall visse fremskritt i arbeidet med å gjøre bistand mindre tungrodd og mer drevet av mottakernes prioriteringer inntil Kina kom på banen og det langt mer ulne begrepet utviklingseffektivitet erstattet bistandseffektivitet som målsetting (Glennie & Sumner, 2014). Teoretiske modeller tilsier at gratispassasjerproblemet vokser når antallet potensielle bidragsyttere øker. Til slutt er det kun private gevinster ved å bidra som kan forklare hvorfor

¹¹ Jeg setter «trenge» i hermetegn fordi hva som er «påtrengende» behov ikke er veldefinert. Som Hegertun (2021) påpeker, er det ikke slik at mellominntektslandene ikke vil ha udekkede behov hvis de blir rike, akkurat som det kan sies at det finnes slike behov i land som allerede er rike.

¹² I modeller av privat forsyning av kollektive goder, er det slik at alt annet like vil det bare være de rikeste medlemmene av gruppen som bidrar, jf. Bergstrom et al. (1986). I den forstand kan man si at man bør forvente en tendens til todeling i de som bidrar til fremskaffelsen og de som er gratispassasjerer.

et fellesgode eventuelt finansieres.¹³ Ribar og Wilhelm (2002) finner at dette stemmer for privat bistand,¹⁴ og geopolitiske og kommersielle interesser er som jeg har understreket viktige forklaringer på mellom-statlige, ikke-kommersielle overføringer. Kanskje er det derfor større grunn til å være pessimistisk med hensyn til mulighetene for effektivt samarbeid for å fremskaffe globale fellesgoder enn for bistandens fremtid? Og kanskje må vi forvente at det vil forbli slik at det er en gruppe av relativt rike og like land som vil sørge for at globale utfordringer adresseres i noen grad?

Det finnes selvsagt ikke svar med to streker under når det gjelder fremtiden, og vi blendes ofte av nåtiden. Ingen forutså ved uavhengigheten at Botswana skulle bli det raskest voksende landet i Afrika i tiårene som fulgte; at Kina, som en følge av reformprosessen som fikk sin spede begynnelse rundt 1980, skulle løfte langt over en halv milliard mennesker ut av ekstrem fattigdom; eller, ved inngangen til 2020, at det skulle komme en pandemi som tvang verden i kne. Det kan være at dette sjokket får fart på internasjonalt samarbeid, og at den forbausende raske vaksineutviklingen er et forvarsel om det. Det kan også tenkes at klimakrisen fremmer en tanke om at vi er i samme båt som sporer en fragmentert verden til å dra i samme retning. Noen egegevinster er det jo dessuten å hente ved en aktiv klimapolitikk, som bedre luft og helse nasjonalt og et mulig forsprang i kappløpet om å utvikle morgendagens grønne teknologier. Men vi vet sjelden om det var en ny tid før den har blitt fortid.

Reform er mer realistisk enn revolusjon

Jeg har for debattens del valgt å være litt kranglevoren. Hegertun (2021) gir en grundig gjennomgang av det som naturlig nok er et komplekst saksfelt og peker på reelle utfordringer for utviklingspolitikken. Jeg deler for eksempel bekymringen for at det vil bli vanskeligere å bekjempe global fattigdom fremover, blant annet fordi den på landnivå konsentreres i stater hvor det er vanskelig å se for seg fremgang og på individnivå i mellominntektsland med en svært skjev inntektsfordeling som det i beste fall vil ta tid å rette opp.

Det er uansett er nødvendig å blande en god dose realisme inn i ambisjonene for utviklingspolitikken. Når det gjelder global fattigdom må vi antagelig påregne svakere nedgang fremover, nettopp fordi verden har gjort store fremskritt og det derfor er de vanskeligste tilfellene som gjenstår. Dessuten har DAC-landenes bistand som andel av økonomien ligget flatt på omtrent 0,3 prosent i 15 år, så vi butter kanskje mot altruismens grenser? I så fall bør vi antagelig konsentrere oss om å få mer ut av det som tross alt er et stigende volum og slutte med de endeløse formaningene om

¹³ Eksersisen er å la antallet gruppemedlemmer gå mot uendelig. Da vil «til slutt» kun de aller rikeste gi og det gjennomsnittlige bidraget vil gå mot null. Verdensøkonomien må kunne sies å være en brukbar tilnærming til en slik «stor økonomi,» som Andreoni (1988) kaller det.

¹⁴ «The estimates show little evidence of crowd-out from either direct public or related private sources. Thus, at the margin, donations to these [international relief and development] organizations appear to be motivated solely by joy-of-giving preferences.»

større generøsitet.¹⁵ Gitt at vi vet hvor vanskelig internasjonalt samarbeid i stor skala i teorien er, bør vi kanskje ikke forbauses av at mange globale utfordringer forblir utilfredsstillende adressert.

Nøkkelen til fremgang er neppe flere beregninger av underfinansieringen av bærekraftsmålene, som – fordi de angivelig er globale, integrerte og udelelige – utgjør det største kollektive samhandlingsproblemet verden har sett. Vi har gjort betydelig fremskritt de siste femti årene på enkelte felt, som helse og jordbruk, når koalisjoner av de som kan og vil har trådd til. Det synes en mer realistisk vei fremover enn den totale ansvarsapulveriseringen som bærekraftsmålene legger opp til. Ressursinnsatsene vil være mindre, og det vil være enklere å måle effektene og justere kursen underveis om nødvendig.¹⁶

Dette er viktig fordi hårete mål rir utviklingspolitikken som en mare. De lange listene med såkalte prioriteter gjør det ekstremt vanskelig å evaluere tiltak, og bortimot umulig å stille beslutningstakerne til ansvar for manglende måloppnåelse. Situasjonen kompliseres ytterligere av at norske myndigheter kun er en av mange aktører innenfor bistand, global helse og klima, og utfallene påvirkes antagelig i langt større grad av andre. Samtidig må vi påregne at egeninteresse fortsetter å være den viktigste drivkraften for alle stater og organisasjoner som er involvert. Jeg har derfor vanskelig for å se at det er sannsynlig vi får en ekte revolusjon av utviklingspolitikken – en abrupt endring over i en helt annen og forhåpentligvis mer produktiv tilstand – slik Hegertun (2021) synes å både håpe og tro på.

Om forfatteren

Rune Jansen Hagen er professor i økonomi ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Han har publisert en rekke arbeider om bistand, både nasjonalt og internasjonalt. Han er også en av redaktørene i *Samfunnsøkonomen*.

Referanser

- Andreoni, J. (1988). Privately provided public goods in a large economy: The limits of altruism. *Journal of Public Economics*, 35, 57–73.
- Barrett, S. (2011). *Why cooperate? The incentive to supply global public goods*. Oxford University Press.
- Bergstrom, T. et al. (1986). On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics*, 29, 25–49.

¹⁵ Kopczuk et al. (2005) konkluderer på følgende måte: «We calculate that [the implicit weight that the United States assigns to foreigners could] be as low as 1/2000 of the value put on the welfare of an American, suggesting that U.S. policy is consistent with social preferences that place essentially no value on the welfare of the citizens of the poorest countries, or that implicitly assumes that essentially all transfers are wasted.» Når man tar i betraktning at amerikansk bistandspolitikk har vært sterkt påvirket av egeninteresse, er det opplagt at altruismens kraft er begrenset når man krysser grenser. Det lave DAC-gjennomsnittet er konsistent med at dette gjelder mer generelt, selv om noen få land, som Norge, som kjent gir mer enn snittet.

¹⁶ I Hagen og Selbervik (2021) drøfter vi mer spesifikt hvordan Norge kan forsterke sitt bidrag til globale kollektive goder.

- Bermeo, S. B. (2017). Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world. *International Organization*, 71, 735–766.
- Buchholz, W. & Sandler, T. (2019). Global public goods: A survey. *Journal of Economic Literature*, 59(2), 488–545.
- Chen, S. & Ravallion, M. (2013). More relatively-poor people in a less absolutely-poor world. *Review of Income and Wealth*, 59(1), 1–28.
- Clemens, M. et al. (2011). Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth. *Economic Journal*, 122(June), 590–617.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (2007). Unintended consequences: Does aid promote arms races? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 69(1), 1–27.
- Dreher, A. et al. (2018a). Geopolitics, aid, and growth: The impact of UN Security Council membership on the effectiveness of aid. *World Bank Economic Review*, 32(2), 268–286.
- Dreher, A. et al. (2018b). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62, 182–194.
- Easterly, W. (1999). Life during growth. *Journal of Economic Growth*, 4, 239–276.
- Glennie, J. & Sumner, A. (2014). *The \$138.5 billion question: When does foreign aid work (and when doesn't it)?* CGD Policy Paper 49. Center for Global Development.
- Hagen, R. J. & Selbervik, H. (2021). *Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken*. Norad Rapport 5/2021.
- Hegertun, N. (2021). En stille revolusjon av utviklingspolitikken? Kommer i *Internasjonal Politikk*.
- Hynes, W. & Scott, S. (2013). *The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward*. OECD Development Co-operation Working Papers, Nr. 12. OECD Publishing.
- Kenny, C. (2020). *Official development assistance, global public goods, and implications for climate finance*. CGD Policy Paper 188, October 2020. Center for Global Development.
- Kopczuk, W. et al. (2005). The limitations of decentralized world redistribution: An optimal taxation approach. *European Economic Review*, 49, 1051–1079.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ribar, D. C. & Wilhelm, M. O. (2002). Altruistic and joy-of-giving motivations in charitable behaviour. *Journal of Political Economy*, 110, 425–457.

Abstract in English Development Policy: Revolution is an Illusion?

The Sustainable Development Goals have reinvigorated the debate on whether aid can and should be used to finance global collective goods. In this comment on Nikolai Hegertun's essay *Aid's Silent Revolution? (En stille revolusjon av utviklingspolitikken)*, I argue that the statistical definition of aid does not categorically rule out such financing, for which there are precedents; that aid volumes in any case do not tell the full story about the extent and quality of donor efforts; and that many national and regional collective goods – which certainly can be financed by aid – are necessary for the production and enjoyment of global collective goods by individuals living in developing countries. Moreover, we do not know with certainty that traditional aid produces greater welfare improvements in such countries than global collective goods do. It is possible to envisage both that current global challenges will swamp aid and that they will induce international cooperation on an unprecedented scale. However, given the underlying forces of altruism and national self-interest, a gradual change in development policy is more likely than a revolution.

Keywords: foreign aid · global collective goods · international collective action