

BISTAND MOT 2030

Bistand og globale investeringer:

NESTE STEG FOR
UTVIKLINGSSAMARBEIDET?

Utgiver

Norad

Forfatter

Nikolai Hegertun

Oktober 2021

Norad - Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Pb. 1303 Vika 0112 Oslo

Besøksadresse: Bygdøy Allé 2, Oslo, Norge

Tel: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99

www.norad.no / postmottak@norad.no

Tlf.: +47 23 98 00 00

www.norad.no / postmottak@norad.no

#bistandmot2030

ISBN: 978-82-8369-076-7

Denne rapporten er et ledd i Norads arbeid med å styrke kunnskapsgrunnlaget for bistanden gjennom prosjektet «*Bistand mot 2030*». Rapporten bygger på litteraturgjennomgang og innspill fra internasjonale eksperter, Norads fagavdelinger og norske kunnskapsmiljøer. I tilknytning til arbeidet med rapporten ble det opprettet en referansegruppe med eksperter fra akademia og forskningsinstitusjoner, i tillegg til personer med erfaring fra praktisk bistandsarbeid og multilaterale organisasjoner. Alle konklusjonene står for forfatterens regning.

Last ned rapporten Bistand og globale investeringer i sin helhet fra [norad.no](https://www.norad.no).

Innhold

Forord	5	Veien videre	30
Formål	6	En ny utviklingspolitisk kategori?	32
Sammendrag	7	Konklusjon	39
Introduksjon	8	Kilder	41
Hva er «globale fellesgoder»?	12	Vedlegg 1	44
Bistand og globale fellesgoder	18		
Hvor mye går til globale fellesgoder?	26		

Kjære lesar

Verda står overfor enorme utfordringar, og norsk bistand har eit svimlande mandat. Vi skal bidra til å nå berekraftsmåla innan 2030. Det skal vi gjere mest mogleg effektivt med svært avgrensa midlar.

Norad og bistanden har vore gjennom ei reform. Vi har laga ein ny strategi for Norad og har organisert oss etter berekraftsmåla. Vi har fått eit større ansvar: Norad forvaltar no om lag halvparten av den langsiktige utviklingsfinansieringa. Etter bistandsreforma skal Utanriksdepartementet styre meir overordna enn tidlegare. Det vil seie at det ligg eit stort ansvar på oss i Norad for å finne ut kva som er god bruk av pengane. Vi må jobbe aktivt og kontinuerleg med kunnskap og diskusjon rundt dei viktige vegvala og dilemmaa som finst i bistanden. Då må vi sjå både bakover og framover: Vi må undersøkje kunnskapen om kva som fungerer best, og sørge for at vi gjer meir av det. Men vi må også stille meir grunnleggjande spørsmål om rammevilkåra til bistanden og kva utviklingstrekk som blir viktige i åra som kjem.

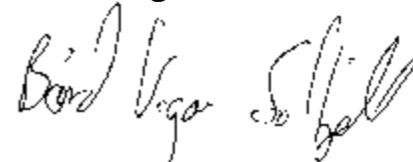
På bakgrunn av dette sette eg i gang prosjektet *Bistand mot 2030* hausten 2020. Så langt har vi gjort eit djupdykk i fire tema, som vi meiner blir viktigare fram mot 2030. Prosjektet har sett på kampen mot fattigdom og globale fellesgode, kva bistanden kan bidra med til å redusere den globale oppvarminga, korleis vi kan mobilisere investeringar frå privat sektor, og suksesskriterium for institusjonssamarbeid.

Dei fire temaa er svært ulike. Samtidig har dei det til felles at dei omhandlar bistanden som del av eit større bilete. Alle adresserer dilemma som blir stadig meir prekære.

Så langt har vi fått innspel frå privat sektor, sivilt samfunn og fagpersonar i Norad, Utanriksdepartementet og andre departement og frå nasjonale og internasjonale kunnskapsmiljø. No vil vi gjerne invitere deg til å lese og delta i diskusjonen. Skal vi nå dei hårete berekraftsmåla, treng vi å utvikle nye idear og løysingar. Desse ideane kan like gjerne komme frå heilt nye miljø som ikkje kjenner

bistanden godt frå før. Kanskje er det nettopp du som sit på ei løysing som vi ikkje hadde tenkt på. For er det noko bistanden må fram mot 2030, så er det å verke saman med andre finansieringskjelder og andre aktørar enn berre oss sjølve.

God lesing!



Bård Vegar Solhjell

Formål

Innenfor internasjonalt utviklingssamarbeid har det over lengre tid pågått en debatt om finansiering av globale utfordringer som skiller seg tydelig fra bistandens opprinnelige formål. Problemstillingene har som regel et globalt nedslagsfelt og krever ofte systemvide løsninger, men adresseres og finansieres ofte av bistanden.

Arbeidet med denne rapporten kom i gang som en respons på denne utviklingen, og har følgende formål:

1. Kartlegging: Starte en kartlegging av hvor utbredt denne tendensen er i norsk bistand: hvor mye av norsk bistand brukes på globale utfordringer, og hvilke?

2. Konseptualisering: Basert på dataene vi finner, forsøke å bedre kategorisere og konseptualisere hva disse globale problemstillingene er, og hvordan de skiller seg fra bistand til utvikling i Sør. Med ny informasjon og økt bevissthet om nye problemstillinger følger et behov for nye begreper og definisjoner.

3. Implikasjoner for effektivitet og framtidig bistand: vurdere hvordan vi best kan innrette oss og norsk utviklingsfinansiering for størst mulig effekt mot de ulike målene som nå trer fram innen norsk og internasjonal bistand og utviklingssamarbeid.

Norad har kun sett på den finansiering og de problemstillinger og som springer ut av vårt mandat,

nemlig norsk bistand. Globale utfordringer har imidlertid relevans og konsekvenser for en rekke politikkområder og andre fagdepartementers virksomhet. Vi tror derfor det er et behov for en bredere utredning av tematikken og utviklingstrekkene.

Sammendrag

Selv om fattigdommen i verden biter seg fast og forplikter rike land til fortsatt solidaritet, vil trolig mer av utviklingsdiskusjonen og bærekraftsagendaen i årene som kommer dreie seg om grenseoverskridende problemstillinger som også har konsekvenser for rike land. Ved å bruke fellesgode-begrepet som analytisk linse har denne rapporten sett på innslaget av «globale fellesgoder» i norsk bistand. Eksempler på globale fellesgoder kan være et stabilt klima, naturmangfold, rene hav, pandemiberedskap og fred og sikkerhet. Selv om det er sterke synergier mellom bistand og globale fellesgoder har de grunnleggende sett ulike formål og målgrupper. Illustrerende kan man si at å bekjempe klimaendringene vil produsere et fellesgode for hele verden: ingen vil kunne utelates fra fordelene det medfører, og enkeltlands «konsum» av fellesgodet reduserer ikke andre lands muligheter til å nyte godt av det. Bistand skal på sin side primært fremme økonomisk utvikling i lav- og mellominntektsland.

Tall fra Norads statistikkavdeling viser at i perioden mellom 2015 og 2020 har globale fellesgoder utgjort omkring 20 prosent av norsk øremerket bistand, med en foreløpig topp på 24 prosent i 2019. Tall fra 2018 viser at Norge er det OECD-landet som vier mest av sin bistand til globale fellesgoder. Det er grunn til å tro at tendensen med å bruke utviklingsmidler på globale fellesgoder vil styrke seg i årene som kommer – gitt de utfordringer verden møter i form av klimaendringer og smittsomme sykdommer.

Rapporten drøfter derfor implikasjonene av de globale fellesgodenes utvidelse og komplementering av bistanden. Én overordnet idé vil være å tydeligere rydde i utviklingssamarbeidets ulike mandat, der bistand til fattigdomsreduksjon (uten hensyn til globale problemstillinger), og investeringer i globale fellesgoder (uten særlig hensyn til fattigdomsreduksjon) danner ytterpunktene. Dette er ikke bare gjort med tanke på den prinsipielle og teoretiske forskjellen. En årsak til

idéen om et mer differensiert utviklingssamarbeid er også bekymringen for at både bistandens og de globale investeringenes effektivitet svekkes ved å tilhøre samme kategori. Bistanden presses tematisk og geografisk, på den annen side vris trolig arbeidet med de globale fellesgodene dit behovene er størst, ikke nødvendigvis dit produksjonen av dem skjer mest effektivt.

Store investeringer i globale fellesgoder står foran oss. Samtidig øker både sult og fattigdom, noe som gjør bistand stadig viktigere. Begge områder må styrkes, men spørsmålet er om forutsetningene for å nå de ulike ambisjonene best ivaretas gjennom bistand alene.

Introduksjon

Dette notatet løfter en prinsipiell diskusjon om bistandens rolle i de globale utfordringene som over tid har utvidet rammene for internasjonalt utviklingssamarbeid. Å løse flere av disse utfordringene fordrer at utviklingssamarbeidet ikke avgrenses til innsatser i enkeltland eller til én kategori av land under et gitt inntektsnivå, men adresserer problemstillinger med et *globalt* nedslagsfelt. Oppgavens natur gjør det stadig mer presserende for land å adressere utfordringene i samlet front: selv ikke verdens aller rikeste land kan løse klimakrisen, cyberangrep, tap av natur eller smittsomme sykdommer på egenhånd. Arbeidet med globale utfordringer krever også en enda tettere integrering og koordinering mellom ulike fagfelt, sektorer, næringsliv og aktører innad i land.

Bistanden har likevel vist seg som et yndet instrument for adressere en rekke av disse problemstillingene. Men i sum representerer utviklingen systemiske

reformbehov og finansieringsgap som sprenger rammene for bistanden, som fortsatt har fattigdomsreduksjon i verdens mest fattige land og sårbare kontekster som kjerneformål. Det enorme omfanget av problemstillinger og ambisjoner i Agenda 2030 krever derfor nytenkning av norsk og internasjonalt engasjement for bærekraftig utvikling.

Den utviklingspolitiske bevisstheten rundt globale problemstillinger har økt i senere år, i takt med globalisering, økonomisk utvikling, klimaendringer og teknologiske fremskritt. Økt internasjonal interaksjon, intensivert ressursutnyttelse, friere bevegelse av kunnskap, penger og mennesker gir stadig større smitteeffekter mellom land – både i form av muligheter, men også utfordringer.

Globale fellesgoder er grunnleggende sett ting og tilstander som er **ikke-ekskluderende** og **ikke-rivaliserende**. Det vil si at ingen kan stenges ute fra bruken av godet. Forbruket av globale fellesgoder kjenner ingen landegrenser. Og selv om du nyter godt av et gode, så betyr ikke det at naboen får mindre av det. Innen bistand er et stabilt klima og utryddelse av smittsomme sykdommer typiske eksempler på globale fellesgoder.



Utviklingen av koronavaksine har aktualisert spørsmålet om bistand og globale fellesgoder. Skulle man bruke bistandsmidler til å bidra til utviklingen av en vaksine som hele verden ville nyte godt av? Foto: Sofi Lundin

Covid-19 har for alvor avdekket alle lands sårbarhet overfor globale trusler – og behovet for internasjonalt samarbeid og koordinering. Det internasjonale samfunnet har imidlertid en svak merittliste både når det gjelder å avverge katastrofer under oppseiling og å lære av kriser (Reinhart og Rogoff 2009; Kaul 2012; Barrett 2016). Den reform-iver som ofte oppstår under kriser kan raskt avta, og ikke sjelden ender land i et «fangens dilemma» der land primært søker egen nyttemaksimering fremfor kollektivets (verdens) beste.¹ Et nærliggende eksempel ser vi med vaksine-nasjonalismen, der nytten for verden trolig ville vært størst dersom man sendte vaksinene der utbruddene var størst. Men der covid-19-pandemien er en krise som på sikt kan bekjempes, representerer klimaendringer, tap av natur og atomvåpen utfordringer med potensielt irreversible konsekvenser. Et sentralt spørsmål er imidlertid i hvilken grad slike globale

1 Selv om verdens land ofte kan ha problemer med å koordinere seg ut av gryende kriser har man utvilsomt sett forbedret kollektiv handling etter at katastrofer er et faktum (eksempelvis andre verdenskrig, SARS, finanskrisen, covid-19). Noen av disse kollektive handlingene står igjen som slående suksesser: For eksempel har det ikke blitt detonert en atombombe 75 år, og trolig har et sted mellom 1,5 og 3 millioner menneskeliv årlig blitt spart på grunn av utryddelsen av kopper. Også etter Svartedauen ble det igangsatt produksjon av fellesgoder innen helse (Desai 2003).

utfordringer – med konsekvenser for både fattig og rik – bør adresseres av utviklingssamarbeidets mest solidariske uttrykk, nemlig bistanden.

Både i årsak, utbredelse og løsninger representerer vår tids globale utfordringer en rik variasjon, selv om flere av problemene også er beslektede, og derfor fordrer en samstemt innsats. Felles for de fleste er at de langt på vei oppfyller kriteriene for det økonomisk teori betegner som fellesgoder. Som dette notatet understreker, gjør dette situasjonen enda mer prekær ettersom fellesgoder nettopp er kjennetegnet av utilstrekkelig forsyning og manglende koordinering.

Ikke sjeldent faller globale fellesgoder mellom både eksisterende utviklingssamarbeid, kommersielle løsninger og enkeltlands nasjonale interesser. Det økende behovet for å produsere globale fellesgoder har likevel resultert i tematikkens inntog i norsk og internasjonal bistand – eksemplifisert gjennom utvikling av covid-19-vaksiner, fred og sikkerhet, samt bevaring av regnskog. Samtidig har geopolitisk maktforskyvning og global økonomisk konvergens bidratt til en situasjon som også krever en genuint global og mer jevnbyrdig fordeling av ansvaret for de

globale fellesgodene. I dag er flere av landene som mottar bistand rikere enn flere tradisjonelle giverland var på det tidspunkt utviklingskomiteen i OECD ble dannet (Kenny 2020). Etter flere år med reduksjon i antallet ekstremt fattige i verden, har imidlertid covid-19 gjort om lag 100 millioner mennesker ekstremt fattige ifølge estimater fra Verdensbanken.²

Bistanden kom til på et tidspunkt i historien da verden enklere lot seg dele i fattig og rik. Distinksjonen gjaldt langt på vei også for problemstillingene: de fattiges problemer var annerledes enn de rikes landenes problemer. Selv om den globale økonomisk ulikheten fortsatt er slående, representerer de globale fellesgodene et sett med problemstillinger som ikke lar seg seksjoneres og kategoriseres etter BNP per innbygger. Verden har beveget seg fra bistandens binære fremstilling av verden i rik og fattig til en mer variert (men lang) skala av økonomier med kryssende interesser og behov.

² Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021? (worldbank.org)

For eksempel: etter mange år med oppløftende fattigdomsreduksjon globalt, står vi nå overfor en situasjon med økende fattigdom og global ulikhet ettersom de fattige vil rammes hardest av koronapandemien.³ Halvparten av landene i Afrika sør for Sahara har mer enn 35 prosent ekstremfattige. Samtidig vet vi at lavinntektsland er mest sårbare for klimaendringer (Thonstad 2020). Skal man dermed bruke bistandspenger på å bidra til utslippsreduksjon – som også kommer hele verden til gode?

Ettersom konseptet «bærekraftig utvikling» forplikter oss til å se økonomisk vekst i sammenheng med sosiale og økologiske konsekvenser – og verdens land gjennom Parisavtalen har forpliktet seg til en lavutslipps-utvikling – er svaret kanskje ja. Og det har allerede satt sitt preg på bistanden. Men perspektivet kan problematiseres. Bistand, eller Official Development Assistance (ODA), har over tid vært

³ For å nå målet om utryddelse av ekstrem fattigdom beregnet Verdensbanken i 2015 at man trengte i snitt fire prosent vekst i BNP per capita globalt. Dette er nå oppjustert til åtte prosent. For Afrika sør for Sahara er dette mer enn fire ganger høyere vekst enn regionen hadde i perioden 2008–18. Med økonomisk vekst på linje med utviklingen før Covid gir beregningene nå opp mot 600 millioner ekstremfattige i 2030 (Verdensbanken 2020).

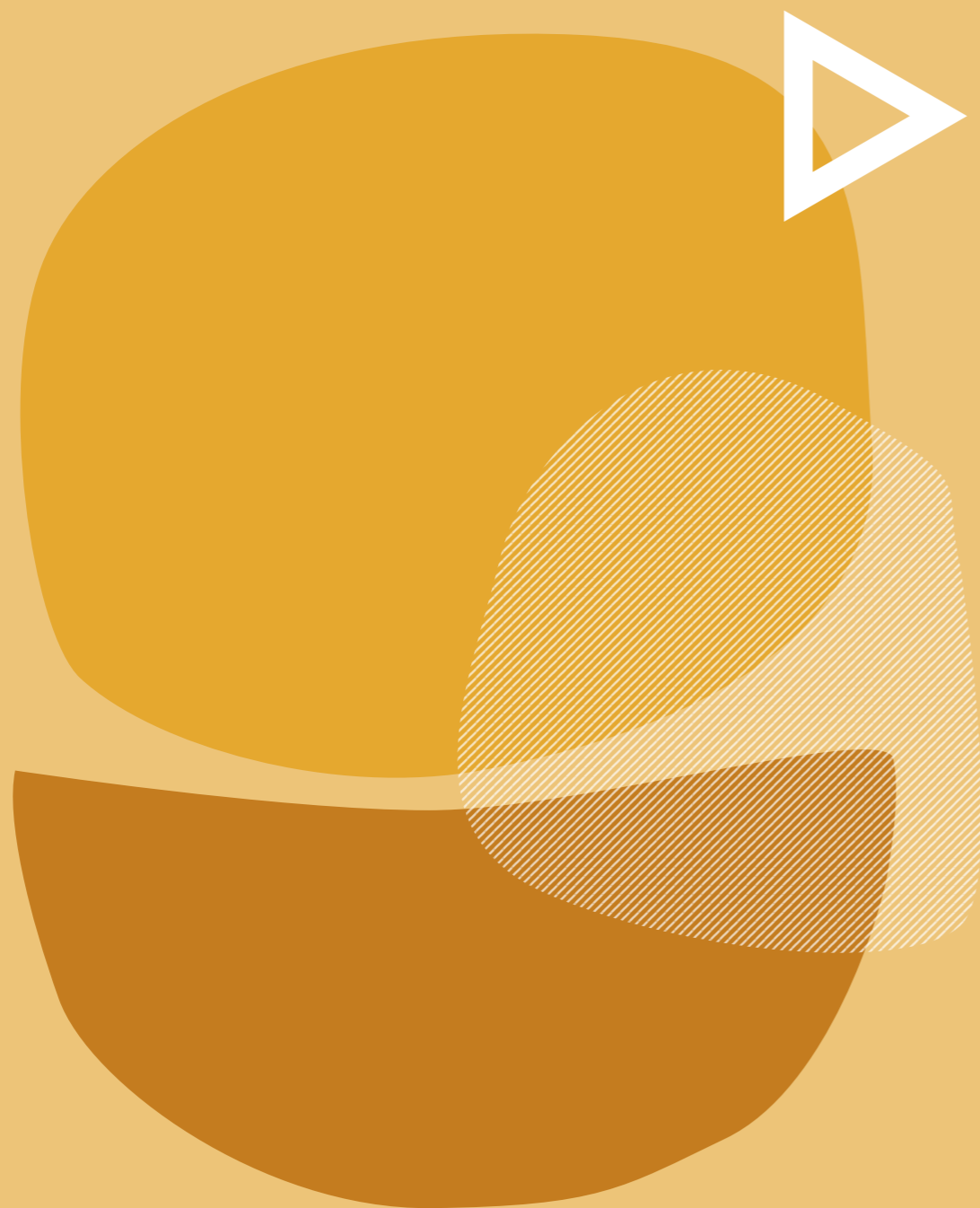
gjenstand for en konseptuell dragkamp og utvidelse som fortjener et kritisk blikk.

Dette notatet ønsker å rydde i den stadig mer sammensatte diskursen om bærekraftig utvikling ved å bruke fellesgode-begrepet som analytisk linse. Ulike premisser gir ulike slutninger: Om man setter bistanden som ramme for problemstillingene ender man raskt i et politisk nullsumspill der gode formål settes opp mot hverandre.⁴ Glasset vil være halvtomt og ulike aktører med ulike utviklingspolitiske mål vil kjempe om de siste dråpene. Ser man derimot forbi bistanden og ser problemstillingene som en naturlig konsekvens av globaliseringens sammenknytning, økt kunnskap om bærekraft og behovet for bedre kollektiv

handling mellom land, blir bistanden kun ett av flere utviklingspolitiske verktøy. Da er glasset halvfullt og vi kan trekke på flere ressurser fra flere hold for å nå bærekraftsmålene.

Selv om fattigdommen i verden biter seg fast og forplikter rike land til fortsatt solidaritet, vil trolig mer av utviklingsdiskusjonen og bærekraftsagendaen i årene som kommer dreie seg om grenseoverskridende problemstillinger. Norad ønsker derfor å starte en kartlegging og konseptualisering av Norges arbeid med globale utfordringer og fellesgoder. Hensikten er å ruste opp det faglige grunnlaget og styrke forståelsen for tematikken og dilemmaer.

4 Det er samtidig en skjev fremstilling å si at bærekraftsagendaens mange hensyn «slår hverandre i hjel» innenfor en bistandspolitisk ramme. Det er selvsagt viktige synergier, og ambisjoner om grønn vekst etterstrebes også av fattige land – selv om en «rendyrket» fattigdomsreduksjon uten hensyn til klima trolig ville gi en mer effektiv fattigdomsreduksjon på kort sikt.



Hva er
«globale
fellesgoder»?

Hva er «globale fellesgoder»?

Fellesgoder kan forklares som ting eller tilstander som er *ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende*.

Med andre ord: Ingen kan utestenges fra konsumet av godet, og mitt konsum reduserer ikke ditt konsum (for eksempel ren luft eller måneskinn). Ettersom man ikke kan ekskludere noen fra fordelene godet produserer får man raskt problemet med gratispassasjerer. Markedsaktører kan ikke ta seg betalt hvis de ønsker å produsere et fellesgode. Følgelig oppstår det markedssvikt. Nasjonalt stiller som regel myndighetene opp, når verken markedet eller frivillighet er tilstrekkelig for å produsere et fellesgode. Globalt blir dette vanskeligere: I fraværet av en «verdensregjering» er man prisgitt alle verdens lands frivillige samarbeid.

Avhengig av utbredelsen, kan fellesgoder forstås som nasjonale, regionale eller globale. Globale fellesgoder handler om grensesprengende felles-ting (folkerett, kunnskap, kommunikasjonssystemer) eller felles-tilstander (fred, sikkerhet, bærekraftig menneskelig økonomisk aktivitet). Alle kan benytte dem, og de kan påvirke hvem som helst.⁵ Akkurat som fellesgoder i økonomisk forstand defineres av at de ikke er avgrenset til *privat* konsum (som både er eksklusiverende og rivaliserende), er et definerende trekk ved globale fellesgoder at de ikke er avgrenset til *nasjonalt* konsum. Ettersom de globale fellesgodene går på tvers av landegrenser og slik sett utfordrer konvensjonelle politiske systemer og beslutningsprosedyrer, har både deres produksjon og konsum konsekvenser for internasjonale relasjoner, multilateralt samarbeid, suverenitet og nasjonal politikk.

⁵ «Global public goods are goods with benefits that extend to all countries, people, and generations» (Kaul og Mendoza 2003). Ifølge Inge Kaul (2020a) har altså globale fellesgoder også en betydelig tidsdimensjon, i den forstand at konsekvensene av verdenssamfunnets suksess eller fiasko i å ivareta godene som regel strekker seg over flere generasjoner.

Selv om fellesgode-problematikken ofte presenteres som en utfordring for bærekraftig kollektivt *konsum* («allmennings tragedie»), er kompleksiteten og behovet for kollektiv handling vel så viktig når det gjelder *produksjonen* av globale fellesgoder.⁶ Kaul (1999; 2003; 2012; 2020) har forsøkt å illustrere denne kompleksiteten gjennom begrepet «publicness» (hvor få eller mange det angår og inkluderer): Selv om enkelte fellesgoder har universell utbredelse og kan påvirke hvem som helst betyr det ikke at netto-nyttens for alle land er lik. Det betyr heller ikke at politiske beslutningsprosesser knyttet til fellesgodet eller forsyningen av fellesgodet er universell (høy grad av «publicness»). Det er først når «publicness» er høy på flere parametere – for eksempel når nytten og beslutningsprosesser angår mange land – at også forsyningen av fellesgodet blir mer sannsynlig, og mer legitim.

⁶ Med de naturlige allmenningene som klima og natur er selvsagt «produksjon» i praksis ivaretagelse – eller avståelse fra konsum.

Tabell 1: *Klassifisering av globale fellesgoder*⁷

Svakeste ledd	Ressurssterke enkeltlands innsats	Avstå fra handling	Koordinering	Aggregert innsats
<ul style="list-style-type: none"> - Smittsomme sykdommer - Atomvåpen 	<ul style="list-style-type: none"> - Asteroide-forsvar - Klima-teknologi 	<ul style="list-style-type: none"> - Atomnedrustning - Genteknologi 	<ul style="list-style-type: none"> - Internasjonale standarder 	<ul style="list-style-type: none"> - Klimatiltak - Ozonlaget

Globale fellesgoder kan også forstås utfra en kategorisering av hva slags ressurser og internasjonalt samarbeid som kreves i produksjonen av godene. Barrett (2007) skjelner mellom fem ulike kategorier (tabell 1).

I noen tilfeller er arbeidet med å produsere globale fellesgoder kun så godt som det svakeste leddet, og krever derfor et samarbeid som inkluderer og styrker de svakeste statene. Både atomnedrustning, overfiske og bekjempelse av smittsomme sykdommer er eksempler der internasjonalt samarbeid og suksess er avhengig av sårbare kontekster der kriminalitet og

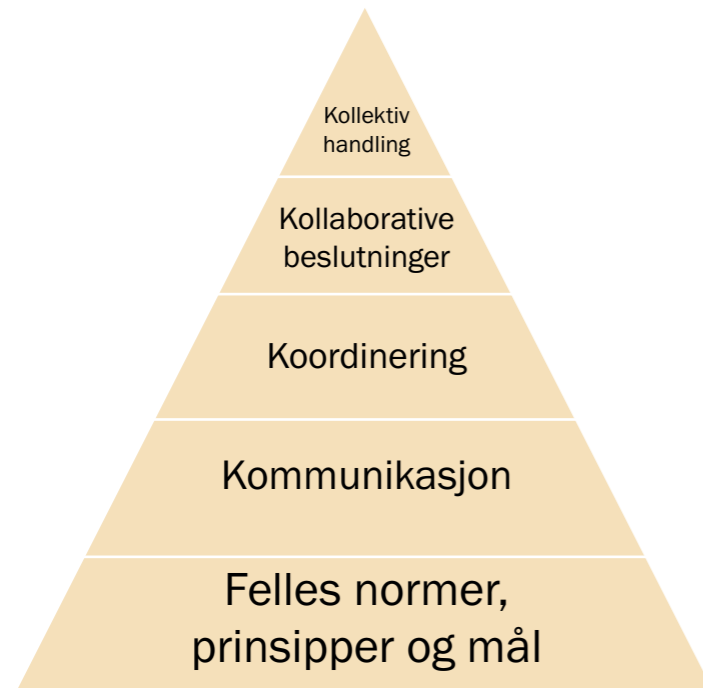
manglende kapasitet kan være betydelige hindre. I andre tilfeller kan godet produseres av ressurssterke enkeltlands beste innsats. Der bekjempelse av smittsomme sykdommer krever en omfattende og koordinert innsats fra både rike og fattige land, er trolig asteroide-forsvar noe kun et fåtall av verdens mektigste land kan løse på egen kjøp. Men som vi har sett under covid-19 pandemien er utryddelsen av smittsomme sykdommer et eksempel på både et svakt ledd – kapasitet og helsesystemer i fattige land – og ressurskrevende beste innsats: vaksineutvikling gjennom forskning og teknologisk fremskritt i ressurssterke land.⁸

I noen tilfeller fordrer et globalt fellesgode at stater avstår fra å handle, som for eksempel i tilfellet med atomkrig, enkelte menneskerettighetsbrudd og overdreven distribusjon av antibiotika.⁹ Noen globale fellesgoder trenger i mindre grad finansiering, men koordinering som i tilfellet med felles standarder for tid, måleenheter og transport. Endelig finnes det ifølge Barrett (2007; 2016) globale fellesgoder som er avhengig av alle lands **aggregerte** kollektive **innsats**, slik som innsatsen for å minske tapet av natur eller å stanse klimaendringene. I slike tilfeller er problemet så omfattende at verken en supermakt eller allianser av rike land alene kan frembringe godet. Som oftest er produksjonen av fellesgodet kun så godt som den samlede innsatsen. Hvis ett ekstra land bidrar mens et annet trekker seg, nøytraliseres effekten.

⁷ Basert på Barrett (2007).

⁸ Selv om produksjon av fellesgoder later til å kreve en kontinuerlig innsats, kan også produksjonen være binær (enten produsert eller ikke), slik tilfellet var med kopper: selv om det tok tid er sykdommen i dag utryddet.

⁹ Selv om kraftige utslippsreduksjoner i store land selvsagt hadde bidratt betydelig. Derfor snakker vi ofte om noen aggregerte fellesgoder som «vektet sum», der produksjonen er mer avhengig av enkelte viktige land. Klimaintervensjon (geo-engineering) er også noe en koalisjon av ressurssterke land kunne gått sammen om for å bøt på deler av problemet med global oppvarming (Barrett 2016).



Figur 1: «The 5C Framework»

Barretts klassifisering overlapper med Figur 1, utviklet av Årdal et al. (2016). Figuren understreker at ulike globale utfordringer fordrer ulikt nivå av forpliktelser og internasjonalt samarbeid. Noen ganger krever produksjonen av et globalt fellesgode kun et minimum av policy-samarbeid (felles normer eller prinsipper og informasjonsdeling), men som regel kreves et høyere nivå av samarbeid og kollektiv handling. I de mest krevende formene for internasjonalt samarbeid om globale utfordringer kreves både koordinering mellom stater, felles strategier og beslutningsprosesser – i tillegg til felles finansiering og institusjonelle mekanismer.

Et dilemma for internasjonalt samarbeid er at de globale fellesgodene som fordrer omfattende kollektiv handling ofte er områder der det også hersker en viss usikkerhet om konsekvenser, utviklingsforløp (terskel for irreversibilitet) og tiltak. Som nevnt har land ofte betydelige problemer med å frivillig mobilisere adekvat kollektiv handling i slike situasjoner (Kaul 2012; Barrett 2016). Verdens kanskje mest vellykkede miljøavtale, og eneste genuint *universelle* avtale, er

Montrealprotokollen. Ifølge Barrett (2007; 2016) er en viktig årsak til Montrealprotokollens suksess dens effektive trussel om handelsrestriksjoner for land som ikke sluttet seg til avtalen – som igjen fungerte fordi en kritisk masse av land ratifiserte avtalen.¹⁰ Med andre ord, i mangel av sikker kunnskap om irreversible terskler bør man designe multilaterale institusjoner eller avtaler som innfører stedfortredende terskler og tydelige konsekvenser.

En gjennomgående utfordring i produksjonen av globale fellesgoder forblir imidlertid at enkeltland verken har motiv eller ressurser til å produsere dem, spesielt når godene først og fremst kommer andre land og grupper til gode. Dette forklarer underproduksjon av flere globale fellesgoder. For

¹⁰ Usikkerheten om konsekvensene av manglende handling var relativt liten. Avtalen ville ikke tre i kraft med mindre et minimumsnivå av deltakelse var nådd – representert ved to tredjedeler av verdens konsum av KFK-gasser (Barrett 2007). Med andre ord, før denne terskelen var nådd kostet det land ingenting å ratifisere avtalen, men etter terskelen var nådd hadde de fleste gjenværende land sterke incentiver for å signere avtalen ettersom man sto i fare for å rammes av handelsrestriksjoner som brorparten av verdens land sto inne for.

eksempel vil omtrent 85 prosent av klima-gevinsten ved Kina og USAs utslippskutt tilfalle resten av verden (Nordhaus 2020). Hvis man snur på det, og ser på hvem som har bidratt mest til problemet – og følgelig underproduksjonen av det globale fellesgodet 'stabilt klima' – har de 52 fattigste landene kun bidratt med én prosent av totale CO₂-utslipp siden 1751 (Baker og Mitchell 2020).¹¹ Under covid-19-pandemien har man derfor sett nasjonalstatene mobilisere de institusjoner og verktøy som sikrer det *nasjonale* fellesgodet immunitet først – ikke den *globale* kontrollen med smitten (Soucat 2019; Yamey et al. 2019; Soucat og Kickbusch 2020). Forekomsten av nasjonale fellesgoder som vaksinetilgang og immunitet kan med andre ord bli en sovepute i arbeidet for å nå globale fellesgoder, som utryddelse av polio, meslinger og malaria. På den annen siden er det i nyere tid en rekke eksempler på begrenset suverenitetsavståelse til fordel for internasjonal kollektiv koordinering og handling på

11 Kina har bidratt med 13 prosent, mens OECD-land står for 59 prosent.

regionalt og internasjonalt nivå, som f.eks. EU og EØS.¹² Globaliseringens smitteeffekt gjør at noe av den samme logikken som ledet til økt politisk bevissthet om grunnleggende fellesgoder innenfor nasjonalstatene, for eksempel miljøutfordringer i møte med industrialisering og kontroll med sykdommer som følge av urbanisering, i dag gir mening internasjonalt (Desai 2003). Men akkurat som preferanser for ulike fellesgoder spriker mellom ulike grupper nasjonalt, spriker både preferanser og evne til å aggregere dem, og forhandle om dem, mellom land.

12 Dette er for eksempel et kjent landskap for Norge gjennom EØS. Som Smith (2017: 60) påpeker: «if world government does not and in all likelihood cannot exist, this does not mean that collective action towards global public goods is impossible. Indeed, one of the clearest trends in current public policy at the present time is the limited ceding of national sovereignty towards transnational agencies of collective action and governance. These actions result ultimately from a primary trend towards economic interdependence, either via formal schemes of economic integration, or via the *de facto* links of 'globalization'»

De færreste globale goder oppfyller kriteriene til rene fellesgoder som både er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende. Det er for eksempel både kunnskap, rettigheter og teknologi som i prinsippet kunne vært fellesgoder, men der tilgjengeligheten er begrenset.¹³ Det er naturlige fellesgoder som på grunn av godets bæreevne (og der mennesker ikke kan kontrollere frembringelsen) ikke oppfyller kravet som ikke-rivaliserende. Stadig flere av de naturlige fellesgodene som man i tidligere tider anså som ikke-rivaliserende, har på grunn av overbeskatning og ressursutnyttelse beveget seg til å bli trengselsgoder. Det kan for eksempel være plante- og artsmangfold, ferskvann eller klima.¹⁴

13 I tilfellet med kunnskap er ekskludering i perioder (patenter og monopol) et uttrykk for en balansegang mellom å incentivere til forskning og innovasjon og tilgjengelighet.

14 Dette er årsaken til at Elinor Ostrom valgte å omdøpe et av kriteriene for globale fellesgoder når det gjelder naturlige allmenninger fra «rivalry of consumption» til «subtractability of use».

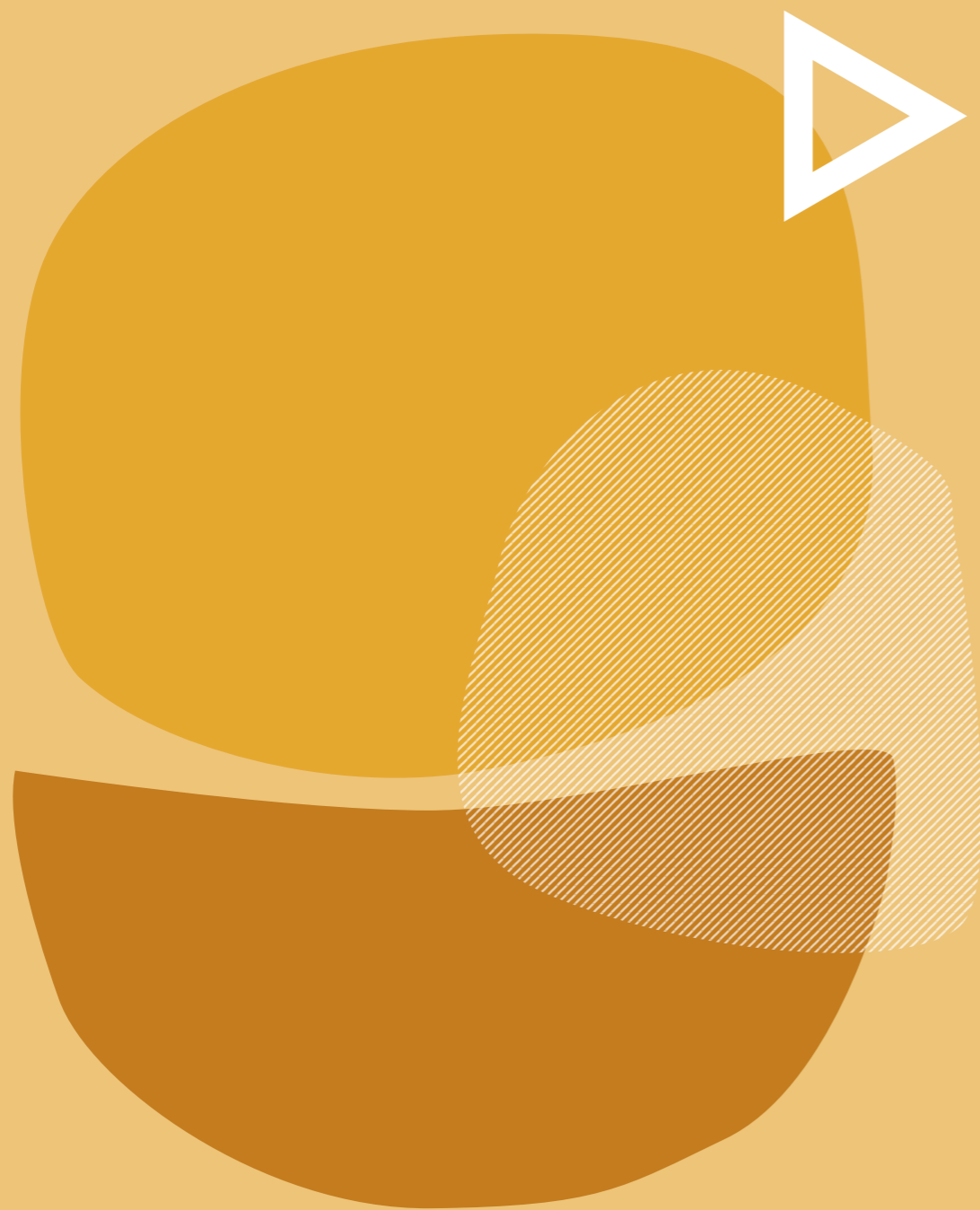
Denne formen for overbeskatning gjelder ikke for globale fellesgoder som fred og sikkerhet, kunnskap eller satellittbaserte løsninger som overvåkning eller metrologiske tjenester. Som påpekt av Ostrom (2009; Remoe og Cervantes 2019), må goder altså forstås i et kontinuum der godets «subtraksjon» (i hvilken grad mitt forbruk reduserer ditt forbruk) danner en viktig akse (tabell 2). Konvensjonell økonomisk teori tilsier at fellesgoder som ikke reguleres av et myndighetsapparat eller en markedsfunksjon som gir opphav til eiendomsrettigheter, vil bli gjenstand for overforbruk. På tross av dette fant Ostrom en rekke lokale og regionale eksempler på kollektive handlinger som sikret en bærekraftig forvaltning av trengselsgoder (Ostrom 1993; Ostrom 2009; Smith 2017).

Ettersom man sjelden ser konkrete eksempler som fullt ut oppfyller de teoretiske kravene til fellesgoder, har enkelte utviklingsøkonomer forenklet konseptet. For eksempel kategoriserer McNeill (2021: 223) arbeidet med globale fellesgoder som en tilnærming «which finances global initiatives that benefit all, not only the poor».

Tabell 2: Ostroms 2X2 tabell for klassifisering av goder

		Subtraksjon (rivaliserende)	
		Høy	Lav
Vanskeligheter med å ekskludere andre	Høy	Biologisk mangfold, klima, fiskebestander, skog, ferskvann (« trengselsgode »)	Fred og sikkerhet, kunnskap og forskning, satellitt-applikasjoner (« fellesgode »)
	Lav	Private goder som bil, klær, mobiltelefon, sko (« privat gode »)	Kino, teater, foreninger og private klubber (« klubb-gode »)

Kilde: Ostrom 2009; Smith 2017



Bistand og globale fellesgoder

Bistand og globale fellesgoder

Norsk og internasjonalt utviklingssamarbeid har over tid blitt stadig mer komplekst. Bistandens lange historiske linjer innenfor den grovt sett samme institusjonelle normative rammen, kan gi inntrykk av en kontinuitet som ikke lenger speiler virkeligheten.¹⁵

¹⁵ Innenfor statsvitenskapelig forskning benytter man derfor begrepet «layering» for å beskrive denne form for gradvis, men fundamental endring. Konseptet bryter med den dikotomiske forståelsen av «stabilitet» og «endring». Den langsomme, men betydelige endringen i utviklingssamarbeidets karakter minner derfor mer om hvordan ulike sedimenter kan danne nye metamorfe bergarter.

Bistandens utvikling henger sammen med feltets følsomhet for skiftende prioriteringer hos giverland, endrede behov hos mottakerland og endrede forutsetninger for internasjonalt utviklingssamarbeid i møte med globalisering og geopolitisk endring.

Globale fellesgoders relevans for internasjonalt utviklingssamarbeid handler om at menneskers velvære og velstand i en globalisert verden også er avhengig av konsum og produksjon av fellesgoder som ikke begrenser seg til enkeltland. Selv om ikke begrepet globale fellesgoder benyttes, er det stor bevissthet om de negative konsekvensene ved underforsyning av dem, som for eksempel havforsuring, vedvarende hetebølger, tap av natur, mangelfull kontroll med smittsomme sykdommer, ulovlig kapitalflukt, mennesker på flukt, spredning av atomvåpen og konflikt. Historisk har imidlertid fellesgoder som forskning, teknologi og innovasjon spredt velstand og fremskritt over hele verden (Kenny et al. 2018). Dette til tross for at de fleste oppfinnelser har kommet til uten at globale fremskritt har

vært målet.¹⁶ Produksjon av globale fellesgoder i dag er ikke bare en vurdering av kost-nytte, men i høy grad et spørsmål om politisk interesse og vilje til samarbeid.

Til tross for de globale fellesgodenes økte betydning har tematikken «rather quietly [...] under the radar» blitt inkorporert i bistanden (Davies 2014: 95). Mens konseptet «menneskelig utvikling» som i 1990 ble etablert gjennom UNDPs årlige *Human Development Report* har utfylt den statssentrerte utviklingsdiskusjonen *nedenfra* (mikro), har globale fellesgoder utvidet diskusjonen *ovenfra* (makro). Utviklingen er reflektert i bærekraftsmålene og Agenda 2030, som er tydelig på hvordan globale utfordringer som klimaendringer, tap av natur, smittsomme sykdommer og terrorisme må ha en sentral plass i utviklingssamarbeidet i årene som kommer. Synteserapporten som la grunnlaget for bærekraftsmålene understreket hvordan planetens

¹⁶ Poliovaksinen ble for eksempel produsert i USA, for amerikanske borgere. Den har ikke desto mindre bidratt til helsegevinster for hele verden.

bærekraft er sterkt forbundet med målet om utryddelse av fattigdom.¹⁷

Dette betyr ikke at norsk bistand er nødt til å reflektere alle bærekraftsmålene. Tvert imot vil en videre fragmentering mest sannsynlig gjøre bistanden mindre effektiv.¹⁸

OECD-land finansierer globale fellesgoder hovedsakelig over bistandsbudsjettene (ODA) (Davies 2014; Kaul 2017).¹⁹ Mye av økningen i internasjonal bilateral bistand siden midten av 2000-tallet kan tilskrives



klimatefinansiering (Rogerson og Ritchie 2020).²⁰

Ambisjonen om at finansieringen skal komme separat og i tillegg til bistand er ikke innfridd (Davies 2014, Kenny 2020). På den annen side er det usikkert om det hadde blitt en økningen i internasjonal bistand dersom globale fellesgoder hadde vært utelukket som bistandsformål.

Klima- og skoginitiativet er Norges hittil største satsing på bevaring av globale fellesgoder innen bistanden. Samtidig skal satsingen bidra til utvikling lokalt. Foto: Neil Palmer/ CIAT

17 Rapportens tittel røper en endring, «The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet» (UN A/69/700). Underliggende for agendaen er tanken om at klimaendringer vil endre vilkårene for matproduksjon i mange land, samtidig er biologisk mangfold og velfungerende økosystemer avgjørende for matsystemer. Sviktende matproduksjon har vidtrekkende konsekvenser for både migrasjon, stabilitet og konflikt.

18 Konsentrasjon av Norges bistandsportefølje har vært et gjennomgående råd i OECDs Peer Review-analyser av Norge. Bakgrunnen er at geografisk og tematisk konsentrasjon vil gi bedre oppfølging og bedre resultater.

19 For eksempel finansieres verdens største miljøfond, GEF (som i 2006 ble trukket frem av den internasjonale «Task Force on Global Public Goods» som en viktig fellesgode-mekanisme) primært av giverlands bistandsbudsjett (Evans 2014).

20 Total internasjonal bistand i 2006 var 103,9 milliarder dollar, av dette gikk omtrent 1,6 milliarder dollar til klimafinansiering. I 2018 hadde denne andelen økt til 22,1 milliarder dollar, og følgelig stått for mye av økningen man har sett i bistand i senere år (Ritchie og Rogerson 2020). Samtidig har ikke klimafinansiering gått på bekostning av (crowd out) annen bistand (Kharas og Rogerson 2017).

Enkeltlands *nasjonale* finansiering av alt fra helsevesen og utdanning til klimaomstilling er det viktigste bidraget til globale fellesgoder. Den internasjonale finansieringen er svært liten i forhold. I tillegg til ren finansiering er også andre virkemidler, som reguleringer og skatte- og avgiftspolitik, avgjørende for ivaretagelsen av fellesgoder. Dette er langt enklere *nasjonalt* enn globalt.²¹ Internasjonal innsats er likevel viktig ettersom mye av underforsyningen og den kollektive samhandlingen ivaretas gjennom internasjonalt samarbeid. Spørsmålet er likevel om dagens praksis med å tappe bistandsbudsjetter er en tilstrekkelig løsning for produksjon av globale fellesgoder i årene som kommer.

Tallene på hvor stor andel av internasjonal bistand som går til globale fellesgoder er usikre: Et konservativt anslag fra Birdsall og Diofasi (2015) fastslo at overføringer til globale fellesgoder i utviklingsland lå på omkring 14 milliarder USD

21 Det viser også vesensforskjellen på bistand og innsatser for globale fellesgoder, som bl.a. fikk Carbone (2007: 183) til å slutte: «Financing GPGs does not mean raising additional resources but necessitates a better allocation of existing resources».

årlig. Det meste av dette var bistand.²² Kaul et al. (2003) antok at finansieringen av globale fellesgoder utgjorde omtrent én tredel av internasjonal bistand. Davies (2015) beregnet at omtrent 25 prosent av internasjonal bilateral bistand gikk til globale fellesgoder, mens Development Initiatives hevder at andelen av internasjonal bistand utgjorde om lag 13 milliarder USD i 2014 (under ti prosent av total ODA) (DI 2016).²³

Stadig mer av norsk utviklingspolitisk engasjement har blitt definert i kategorien globale fellesgoder, som vist i figur 4 under. Utviklingen skjøt fart etter årtusenskiftet: Klima kom for alvor inn i bistandspolitikken til Stoltenberg II-regjeringen, men også internasjonal fred og sikkerhet, samt kontroll med smittsomme sykdommer.²⁴ Solberg-regjeringen

22 Birdsall og Diofasi ekskluderte en rekke goder som blant annet finansiering av forskning og teknologi i rike land (som kan komme fattige land til gode), en rekke overføringer til multilaterale institusjoner samt finansiering av arbeid mot en del smittsomme sykdommer som de anså som regionale eller nasjonale goder.

23 I rapporten fra Development Initiatives var forskning, global helse, klima og miljø, fred og sikkerhet, humanitære organisasjoner, handel og kommunikasjon regnet som globale fellesgoder.

24 Stortingsmeldinger fra Stoltenberg II vektlegger også et velfungerende finansmarked og «global kunnskap».

har videre vektlagt forebygging av naturkatastrofer og grenseoverskridende kriminalitet og terror samt oppslutning om internasjonale kjøreregler.

Samtidig som globale fellesgoder utgjør en stadig større del av internasjonal bistand, har det også vært en bekymring, spesielt i helsesektoren, for at internasjonal helsefinansiering hovedsakelig har gått til solidaritetsformål, mens globale fellesgoder for helse har falt mellom stolene (Kickbusch 2014; Moon et al. 2017). Eksempler på solidaritetsformål som har fått mye penger er regionale tiltak som vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet for bekjempelse av hiv/aids, tuberkulose og malaria, og mødre og barne-helse i fattige land. Et stadig større dilemma innenfor internasjonalt utviklingssamarbeid synes altså å være de globale fellesgodenes styrkede posisjon *innenfor* bistanden samtidig som det mangler finansiering for globale fellesgoder *utenfor* utviklingssamarbeidet. For bistanden nærmer man seg et punkt der man med Ludvig Holbergs ord «I Fingren stikke maa i Jorden, lugte til, hvad Tid man lever i». Allerede i Verdensbankens rapport om globale fellesgoder fra 2014, advarte Robin Davies,:

[...] in the real world, GPG financing simply is aid, and its growth is strongly constrained by both the standard aid narrative and the quantity of aid. At some point, the use of aid for GPGs is likely to start grinding against these constraints, and it will not be possible to relieve the resultant pain simply by adding a GPG «wrinkle» to the existing aid policy narrative.²⁵

Sammenknytningen av bistand og globale fellesgoder avdekker følgelig et behov for en tydeligere konseptualisering og differensiering av ulike bistands- og utviklingspolitiske innsatser. Både bistand og globale fellesgoder står i fare for å bli vage og abstrakte referanser i en stadig mer kompleks utviklingspolitisk diskusjon.²⁶ Selv om synergiene mellom de to områdene er flere, bør vi likevel erkjenne at produksjon av globale fellesgoder har et annet utgangspunkt og fokus. Fortsetter bistandsfinansieringen i samme trend som vi har sett i senere år risikerer man en utydeliggjøring av grensegangen mellom bistandens solidariske utgangspunkt og giverlands egeninteresser.²⁷

Selv om bistandshistorien har mange eksempler på at utenrikspolitiske og kommersielle interessers til tider har uthulet utviklingssamarbeidet, er ikke innslaget av globale utfordringer ensbetydende med dette. Større oppmerksomhet på globale utfordringer og fellesgoder kan vel så gjerne representere en naturlig «evolusjon» av utviklingssamarbeidet basert på ny innsikt. Ikke desto mindre er tematikken et avvik fra de normative rammene som ble lagt for bistanden – vel å merke i en tid da bevisstheten om globale utfordringer og konsekvensene av globaliseringens sammenknytning av land ikke var de samme som i dag.

²⁵ Davies (2014: 111).

²⁶ Konseptet «globale fellesgoder» har blitt kritisert for primært å være nyttig som et retorisk og politisk mobiliserende begrep (Kopinski og Wroblweski 2021; Long og Woolley 2009).

²⁷ Giverlands kommersielle og utenrikspolitiske interesser har vært en konstant påvirkningskraft i bistandshistorien, selv om dette varierer stort mellom land og perioder (Hjertholm og White 2000).

Tabell 3 er en stilisert og idealtypisk fremstilling av forskjellene mellom de to kategoriene på utvalgte parametere basert på litteraturen om globale fellesgoder og bistand. Hovedforskjellen er at globale fellesgoder ikke lar seg begrense til kriterier som BNP per innbygger eller landegrenser. Dette bryter per definisjon med bistandens formål som skal fremme utvalgte fattige lands velferd.

Tabell 3: Globale fellesgoder og ODA

	Globale fellesgoder	Bistand (ODA)
Mål/rasjonale	Mobilisere globale goder for alle, både rik og fattig	Økonomisk utvikling og velferd i fattige land
Samarbeidskonstellasjon	Avhengig av godet: koalisjoner og/eller jevnbyrdig samarbeid	Rike giverland og fattige mottakerland
Geografisk nedslagsfelt	Globalt	OECDs liste over fattige land
Intervensjon	Fokus på godet, der det produseres mest effektivt	Fokus på land der behovet er størst
Tidshorisont	Ingen grense	Midlertidig – basert på BNP per capita
Suverenitetsprinsipp	Truer suverenitet	Respekterer suverenitet
Finansieringsprinsipp	Effektiv ressursallokering	Rettferdig omfordeling

Kilder: Kaul og Le Goulven 2003; Barret 2014; Kaul 2017; Kharas og Rogerson 2017; Glennie 2019; Kaul 2020b

I norsk debatt har det derfor lenge vært knyttet en spenning til om produksjonen av globale fellesgoder går på bekostning av bistandens eksistensberettigelse, nemlig kampen mot ekstrem fattigdom.²⁸ Den politiske ambivalensen ble ikke mindre da bærekraftsmålene ble førende for norsk utviklingssamarbeid.²⁹ Norge har i dag en klar politisk målsetting om bistanden skal være i tråd med utviklingskomiteen i OECDs definisjon på bistand. Samtidig har vi klare politiske mål om å bidra til globale fellesgoder. Dette gir noen dilemmaer for fremtidens bistand.

28 Sentralt for OECD DACs definisjon av bistand er at finansieringen må ha som hovedhensikt å styrke økonomiske utvikling og velstand i verdens fattigste land.

29 Dilemmaet har ved jevne mellomrom kommet til uttrykk i norsk bistandspolitikk. Norsk bistand har rommet både «ubunden» bistand og fellesgoder som f.eks. regnskog og hav. Norge har til og med stått i spissen for FNs pådrivergruppe for Bærekraftsmålene. Ambivalensen er for eksempel fanget opp i følgende avsnitt fra Meld. St. 27 (2018–2019): «Regjeringen legger til grunn for norsk bistand at DACs regelverk skal følges. ODA-regelverket er ikke statisk. Det har vært justert flere ganger. Det pågår en diskusjon innenfor rammen av DAC om hvordan offisiell bistand som fremmer Bærekraftsmålene skal defineres og rapporteres fremover. Regjeringen vil bidra konstruktivt til videreutvikling av ODA-regelverket slik at det kan møte utviklingslandenes behov og bidra til at Bærekraftsmålene nås.» I Prop. 1 S (2018–2019) understreket norske myndigheter at det var «uheldig» om innsatser mot epidemier og pandemier, samt CO2-utslipp ikke kunne bli finansiert fordi det ikke tilfredstilte OECD DACs krav til ODA.

For det første kan det innebære en potensiell spenning mellom giverland og mottakere. Det er liten tvil om at globale fellesgoder har en betydelig positiv innvirkning på fattige land og grupper.³⁰ Så lenge mye av arbeidet med fellesgodene springer ut av en bistandspolitisk ramme der giverland dominerer beslutningsprosessene, kan man ikke være sikker på at målgruppene hadde vektlagt de samme fellesgodene hvis de hadde en jevnbyrdig beslutningsmyndighet. Det kan for eksempel argumenteres for at utvikling kan ta en lengre omvei når bistanden også skal produsere globale fellesgoder: Utslippsreduksjoner eller forskning på covid-19 er utvilsomt positivt for Malawi, Madagaskar og Bangladesh. Men den direkte effekten på landenes økonomiske utvikling vil være svakere og tregere enn støtte med virkemidler for direkte økonomisk vekst. I et lengre bærekraftsperspektiv er det imidlertid ikke like stor spenning mellom innsatser for globale fellesgoder og fattigdomsreduksjon, ettersom ivaretagelse av natur

30 Derfor har man i senere år sett stadig nye og innovative finansieringsformer komme til i et forsøk på å øke produksjonen av globale fellesgoder – som regel organisert gjennom multilaterale institusjoner og såkalt vertikale fond (Davies 2014).

og begrensning av klimaendringer vil være avgjørende for utvikling og velferd i mange fattige land der naturkapital er en vesentlig del av økonomien.

Satsingen på globale fellesgoder kan resultere i mindre bistand til verdens minst utviklede land. Et sannsynlig scenario er at giverland som ønsker å bruke mer av sine internasjonale investeringer på å bekjempe klimaendringene vrir bistand fra de fattigste landene til mellominntektsland, selv om marginaleffekten av noen ekstra millioner i klimabistand trolig er liten (Kenny 2020).³¹ Også stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles fremtid* understreket at effekten av satsinger på globale fellesgoder vil «bli størst dersom innsatsen settes inn i mellominntektsland» (Meld. St. 24 2016–2017: side 73). Denne dreiningen vil i sin tur lede til et annet dilemma: Flere folkerike mellominntektsland vil på sikt ikke lenger kunne motta bistand ettersom deres BNI per innbygger overstiger grensen for å

31 Kharas og Rogerson (2017) peker på at dette skjer blant annet fordi klimafinansiering i stort (utenom bistand) har vist seg som utilstrekkelig. Samtidig bærer allerede mellominntektsland mye av ekstremfattigdommen allerede, og flesteparten av de «nye fattige» som kommer i kjølvannet av covid-19-pandemien vil komme til i mellominntektsland (Gavas og Pleeck 2021).

motta bistand.³² Ikke desto mindre vil disse landene forbli sentrale partnere i produksjonen av globale fellesgoder, samtidig som de huser brorparten av verdens ekstremt fattige.

Et tredje dilemma ved en bistandsfinansiert satsing på globale fellesgoder er at mange mennesker i fattige land er prisgitt nasjonale og regionale fellesgoder for å konsumere globale fellesgoder. Fraværet av nasjonale fellesgoder som en god forvaltning, demokratiske prosesser, gode helsesystem eller en rettsstat, kan være til hinder for goder man globalt har satt seg mål om å nå – og har løsninger for.³³ For eksempel finnes kunnskapen og teknologien til å stanse en rekke smittsomme sykdommer, men dette globale fellesgodet hjelper ikke nødvendigvis befolkningen i DR Kongo eller Sør-Sudan. Koppevaksinen ble

32 Allerede i 2014 estimerte OECD at 28 land med en samlet befolkning på over to milliarder mennesker ville krysse denne grensen innen 2030 (OECD 2014). Etter covid-19 er det forventet at flere land vil «de-klassifiseres» og rykke ned, i alle fall på kort sikt (Prizzon og Pudussey 2021). At bistand avtar når et lands BNP vokser har i flere tilfeller ført til et problem der statsfinansene blir presset ettersom man har til gode å få på plass gode skattesystemer (ibid.)

33 Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019: 35) er det dessuten i Norges interesse at det internasjonale samfunnet sørger for at menneskerettighetene respekteres i andre land.

utviklet i 1796, likevel skulle det ta nesten 200 år før de mest utsatte stedene i verden fikk full vaksinedekning i 1980. For de mest sårbare var det med andre ord den kollektive samhandlingen – organiseringen, koordineringen og gjennomføringen av vaksinasjonsarbeidet i krevende kontekster – som var avgjørende, ikke vaksinen i seg selv. Slik sett kan man se på bistand som en støtte til nasjonale goder, som indirekte støtter opp om globale fellesgoder, noe som vil være mer i tråd med bistandens opprinnelige mandat.³⁴ Dette gjelder også til dels digitale fellesgoder, som også kan ses på som virkemidler for å frembringe andre goder innen matsikkerhet, kunnskapsformidling og global helse.

For det fjerde vil grensegangen for rapportering av bistand blir stadig vanskeligere å trekke. I dagens omtale av bistanden og bistandsbudsjettet fremstår

34 Ifølge Barret (2014) går klima-tilpasning og tradisjonelle tilnærminger til «utvikling» ut på det samme. For eksempel vil industrialisering – forstått som økonomiens relativt mindre avhengighet av landbruk – særdeles viktig når landbruksnæringen i lav- og mellominntektsland vil bli svært utsatt og redusert i møte med klimaendringer.

ikke grensene klare.³⁵ Det er en utfordring for de som skal forvalte bistandsmidlene og for den demokratiske åpenheten om pengebruken. En stadig større gråsoner vil gjøre det vanskeligere å skille, rapportere og vurdere bidragenes effektivitet og måloppnåelse.

Oppsummerende kan man si at 70 år etter at bistanden oppsto er det fortsatt ingen reelle alternativer til bistand når det gjelder offentlig konsesjonell utviklingsfinansiering. Selv om bistanden har flere svakheter, forblir den en av de mest fleksible og solidariske formene for utviklingsfinansiering som er tilgjengelig. Vidløftige visjoner om å katalysere flere, mer innovative og større former for finansiering (f.eks. «Billions to Trillions» initiativet som Verdensbanken lanserte i 2015), har ikke forløst noe i nærheten av

35 Manglende rapportering og informasjon om finansiering av globale fellesgoder er et paradoks all den tid kritikere mener det går på bekostning av mer tradisjonell ODA (Davies 2014). Data- og rapporteringsmangelen når det kommer til globale fellesgoder i både FN-sammenheng og hos utviklingsbankene er velkjent og en av årsakene til at arbeidet med TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development), samt FNs nyetablerte arbeidsgruppe for måling for utviklingsstøtte (WG MDS) ble igangsatt. Analysen av hvordan verden skal oppnå de forutsetninger som må på plass for å nå bærekraftsmålene halter derfor på det mangelfulle tilfanget av dokumentasjon (knyttet til f.eks. forskning, globale normer, samarbeid osv.) (Bejraoui et al. 2020).

det som trengs for å nå bærekraftsmålene.³⁶ Fortsatt forsøker man å gjøre svært vanskelige politiske avveininger ved å adressere en stadig lenger rekke av ulike mål og hensyn med den samme verktøykassa.³⁷ Noe som i sin tur danner grunnlaget for flere av de stadig tilbakevendende problemstillingene knyttet til bistandseffektivitet, giverkoordinering, manglende åpenhet, manglende eierskap og kortsiktighet.

36 Før COVID-19-pandemien estimerte FN at gapet mellom tilgjengelig finansiering og hva oppnåelse av bærekraftsmålene i utviklingsland var et sted mellom 2500 og 3000 milliarder dollar årlig (UNCTAD 2014). Etter pandemien estimerer OECD at dette gapet kan ha økt til 4200 milliarder dollar årlig (OECD 2020). Selv om Norges utstrakte bruk av tematiske fond har som mål å «katalysere» private midler har dette enda ikke skjedd (Norad rapport 1/2019).

37 I løpet av de siste tiår har vi derfor sett en oppmykning av definisjonen av «bistand», noe som har medført at en rekke kostnader knyttet til administrasjon, asyl- og flyktningmottak, studentutvekslingsprogrammer og holdningskampanjer i giverland har blitt inkludert i bistandsregnskapet (Hynes og Scott 2013; Rogerson og Ritchie 2020). Dette er en av årsakene til at den relativt begrensede bistandsdebatten i giverland ofte har handlet mer om giverlandenes utgiftsføringer enn mottakerlands nytte og faktiske resultater (Kenny 2020).

HVOR MYE GÅR TIL GLOBALE FELLESGODER?

Ettersom det ikke finnes en internasjonalt etablert metode for å regne på finansieringen av globale fellesgoder, har Norads statistikkavdeling basert seg på en metode utviklet av *Development Initiatives* for å beregne andelen av norsk bistand rettet mot globale fellesgoder.³⁸ Kartleggingen omfatter kun den øremerkede bistanden, som i 2020 utgjorde 70 prosent av total bistand. Kjernerstøtte til multilaterale organisasjoner som arbeider innen globale fellesgoder er ikke inkludert i kartleggingen. Den totale bistanden til globale fellesgoder antas derfor å være langt høyere enn det som fremgår av kartleggingen. For eksempel, finansieringen av vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet, Det globale miljøfondet og Det

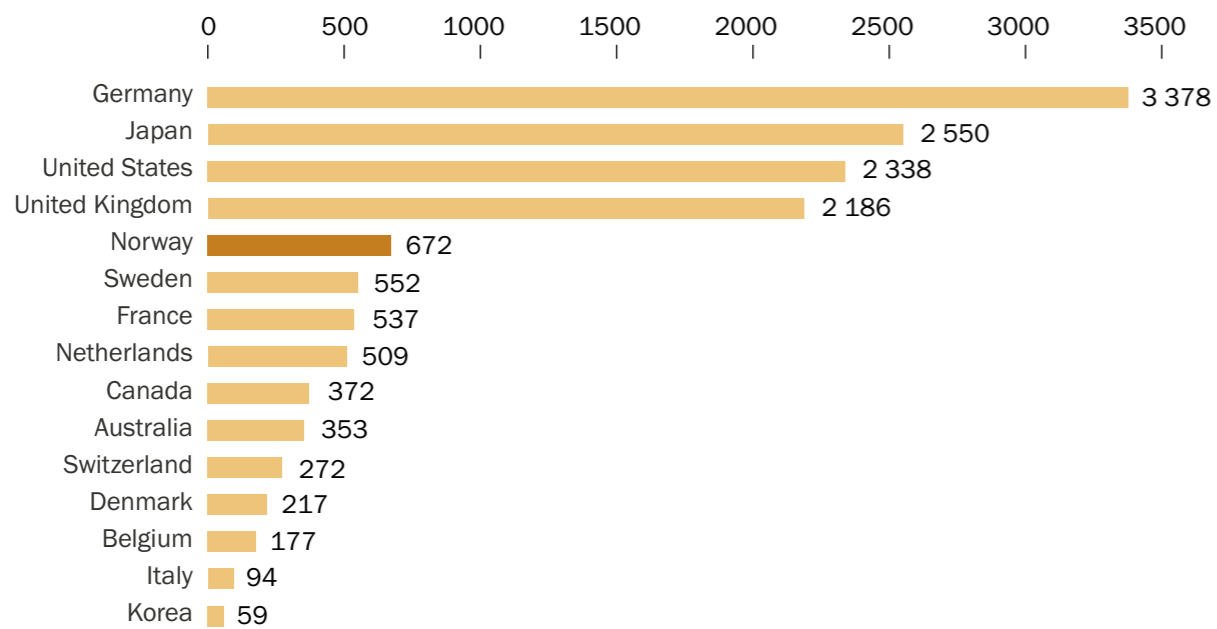
38 Det finnes ingen kategori i OECD DACs statistikkssystem, og dermed ikke i den norske statistikken, som gir oversikt over bistand til globale fellesgoder. Det er ulike oppfatninger av hva som utgjør et globalt fellesgode, som også har konsekvenser for hvordan det kartlegges. Fremgangsmåten har flere utfordringer og potensielle feilkilder, og andre fremgangsmåter kan gi andre funn. Resultatene må tolkes med betydelig varsomhet. Beregningen er en tilpasset versjon av *Development Initiatives* sin artikkel fra 2016: «Measuring aid to global public goods (GPGs)». Bristol: *Development Initiatives*. <https://devinit.org/resources/measuring-aid-to-global-public-goods-gpgs/>

grønne klimafondet beløper seg til mer enn tre milliarder kroner i kjernerstøtte i 2020, og det kan diskuteres om dette bør innregnes som innsatser for globale fellesgoder innen global helse og klima.³⁹ All den tid mye av begrunnelsen for finansieringen av multilaterale organisasjoner begrunnes i behovet for en «regelstyrt verden» kunne det vært naturlig å også inkludere denne form for finansiering i regnskapet over globale fellesgoder.

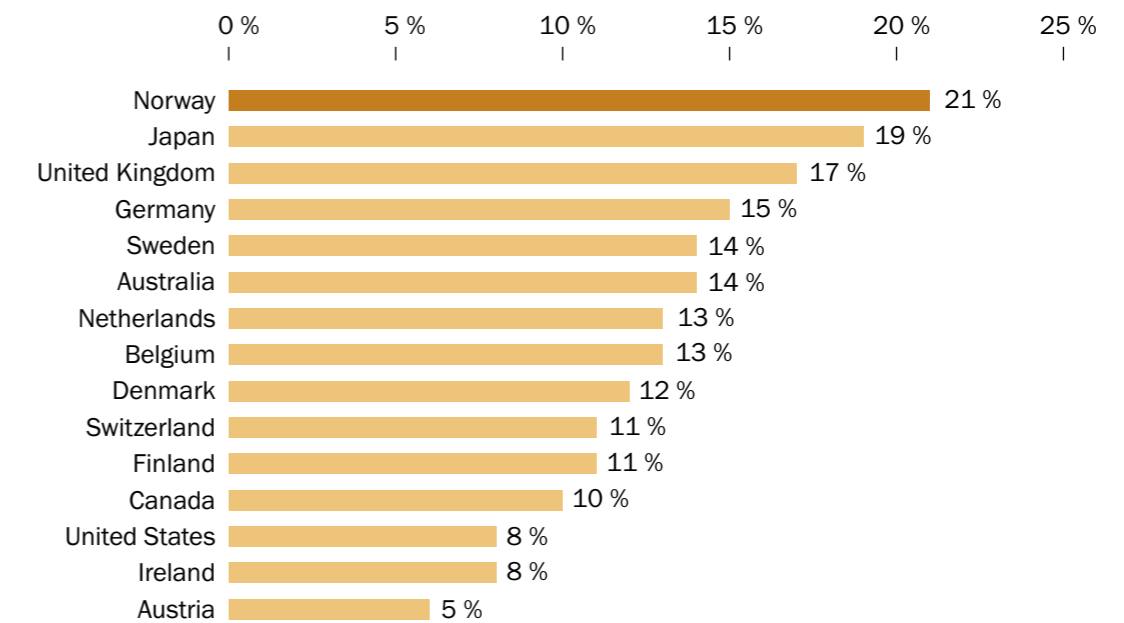
39 Ifølge Sandberg og Andresen (2010) var det med norske bidrag til opprettelsen av bl.a. GAVI at man så den første betydelige bevegelse mot at helse ble et mer strategisk hensyn i en bredere håndtering av globalisering. Samtidig er GAVI i høyeste grad et virkemiddel for å ivareta helsebehov i lav- og mellominntektsland og slik sett ikke et typisk globalt fellesgode.

Selv om Tyskland, Japan og USA gir mest i absolutte tall (figur 2a) er Norge det landet som kanaliserer den høyeste *andelen* av øremerket bistand til globale fellesgoder (figur 2b).

Figur 2a: Internasjonal bistand fra DAC-medlemmer til globale fellesgoder, 2018.
15 største DAC-giverland. Brutto utbetalinger 2018. USD mill.



Figur 2b: Andel av øremerket bistand til globale fellesgoder, 2018
15 største DAC-giverland i prosent av bilateral ODA 2018.

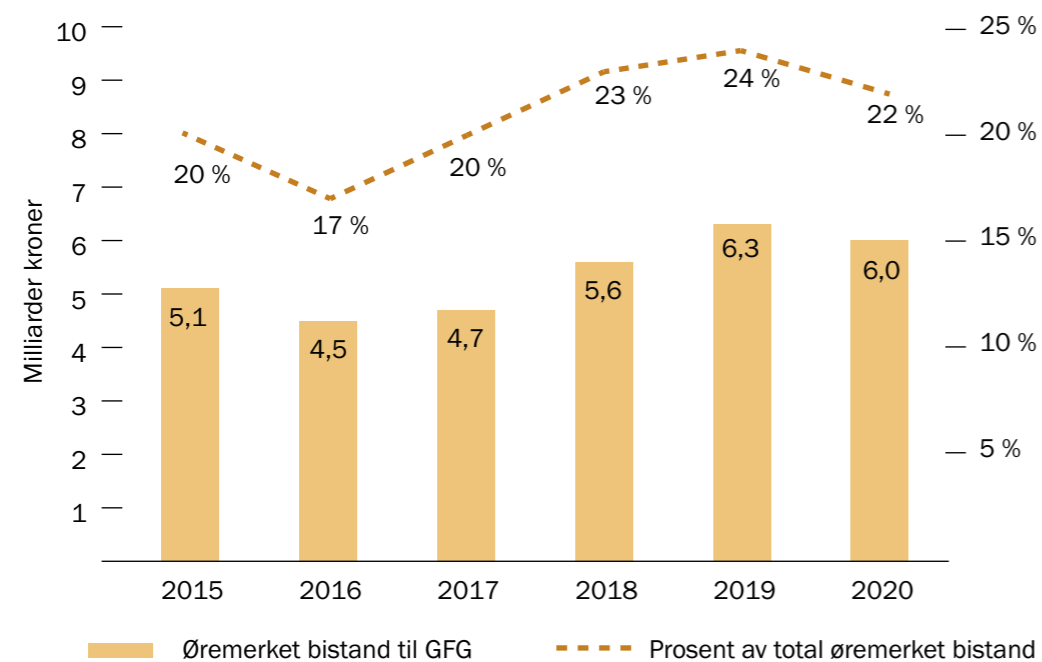


Ettersom 2020 viste seg å bli et spesielt år for utviklingsfinansiering på grunn av koronapandemien presenteres øremerket bistand til globale fellesgoder for seksårsperioden 2015–2020. Kartleggingen viser at bistanden til globale fellesgoder har utgjort om lag 20 prosent av den øremerkede bistanden de siste årene (se figur 3).

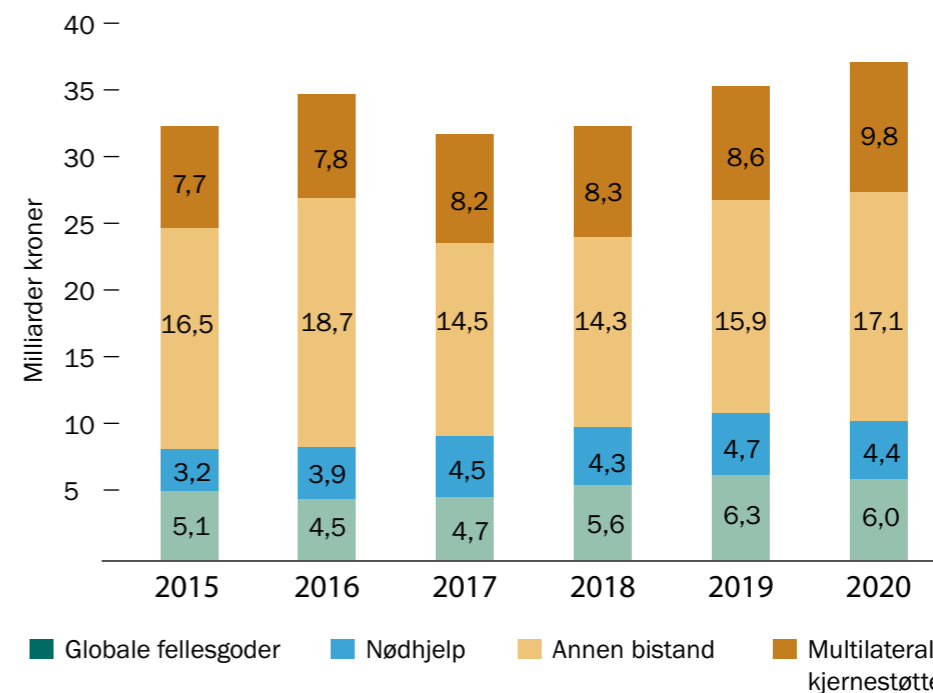
I 2020 var 22 prosent av den øremerkede bistanden var rettet mot globale fellesgoder, en liten reduksjon fra 24 prosent i 2019. Reduksjonen i øremerket bistand er ikke representativ for Norges totale bistand til globale fellesgoder. Reduksjonen skyldes at støtte til klimatiltak i større grad ble gitt gjennom kjernestøtte enn øremerket støtte i 2020, blant annet økte

kjernestøtten til Det grønne klimafondet på bekostning av øremerket støtte til klimatiltak. Denne endringen fanges ikke opp i kartleggingen av øremerket støtte. Figur 4 gir oversikt over øremerket bistand til globale fellesgoder sammenlignet med øvrig bistand, inkludert multilateral kjernestøtte.

Figur 3: Øremerket bistand til globale fellesgoder



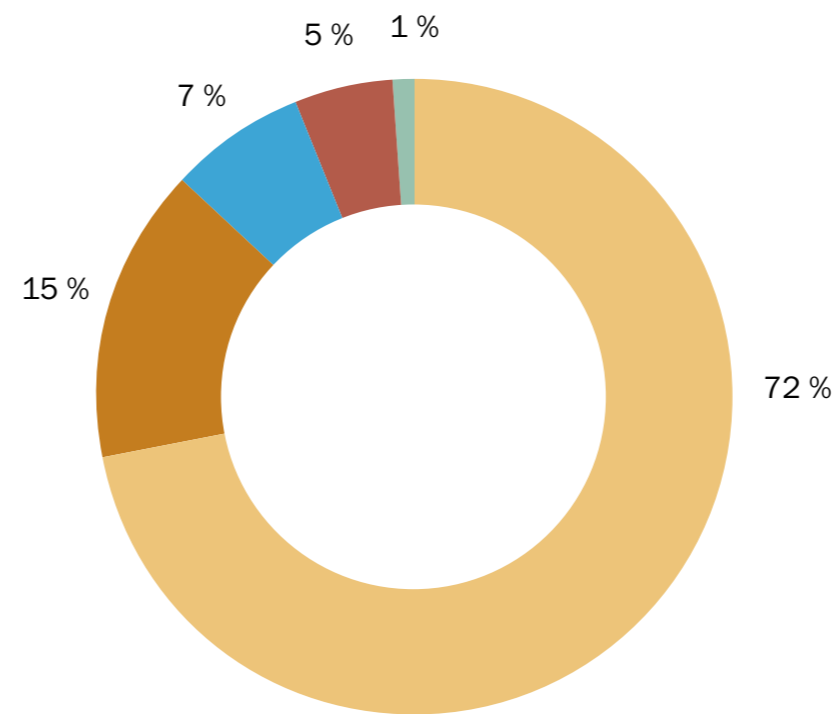
Figur 4: Øremerket bistand til globale fellesgoder og øvrig bistand








Figuren inkluderer total bistand ekskludert administrasjon

Klima og miljø er tematikken som mottar brorparten av finansiering innen globale fellesgoder (72 prosent i 2015–2020), etterfulgt av global helse (15 prosent i 2015–2020). Prosentandelen til global helse var mye høyere i 2020 (29 prosent) enn tidligere år.

Figur 5: Øremerket bistand til globale fellesgoder, fordelt på tematikk, 2015–2020



 Klima og miljø	 Global helse
 Fred og sikkerhet	 Forskning
 Handel, transport og kommunikasjon	



Veien videre

Veien videre

Notatet har til nå introdusert og drøftet hvordan den overgripende tematikken knyttet til globale fellesgoder har slått seg inn i bistanden i senere år. Et gjenstående hensyn er hvilke implikasjoner dette har for norsk utviklingssamarbeid fremover. Hensynet henger sammen med det norske utviklingssamarbeidets behov for å skue fremover, for å stå rustet til å bidra i fremtidens dominerende utviklingsproblemstillinger.

Covid-19 har med tydelighet vist hvordan ulike politiske drivkrefter (solidaritet, kommersielle interesser, interessepolitikk, helsepolitikk) kan smelte sammen i ønsket om å produsere et globalt fellesgode (Kharas et al. 2020). Globale fellesgoder bredder nemlig ut både den tradisjonelle interessepolitikken, sektoransvaret og bistanden.⁴⁰ Samtidig viktig å erkjenne ulike politikkområders ulike premisser. Men som en konsekvens av underfinansiering og en ikke-helhetlig satsing på globale fellesgodene har disse primært vært adressert gjennom bistand alene. Som en konsekvens står bistanden i fare for å bli stadig mer uthulet.

⁴⁰ Mens dette notatet ser på implikasjonene fra et *bistandspolitisk perspektiv* har tidligere utredninger og stortingsmeldinger sett på de globale fellesgodenes implikasjoner *fra et interesseperspektiv*: «Som en konsekvens av globalisering og Norges dype avhengighet av globale fellesgoder er det nødvendig å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk» (Meld. St. 15 2008–2009: 85)

Når kostnadene av pandemien (global økonomisk tilbakegang) beløper seg til et sted mellom 100 og 200 ganger den beregnede prisen for adekvat beredskap (Soucat og Kickbusch 2020, IMF 2020) og norske stortingsmeldinger understreker at vi må «legge om samfunnet» hvis vi skal begrense den globale oppvarmingen (Meld. St. 27 2018–2019: 47), vitner dette om et behov for å utrede hva som kan være det neste steget videre fra den bistandspolitiske rammen som har vært gjeldende for utviklingssamarbeid siden etterkrigstiden. Som med covid-19 vil fortsatt utilstrekkelig produksjon av globale fellesgoder medføre en stadig høyere fremtidig kostnad (Kaul et al. 2003; Conceicao 2003). Generelt fremholder litteraturen at prisen for et eventuelt felles krafttak for å produsere enkelte globale fellesgoder blekner i forhold til kostnadene ved stadig korreksjon på grunn av fremtidig underproduksjon og endog selvforsterkende negative effekter som på sikt kan gi katastrofale sammenbrudd. Ettersom fellesgode-

produksjon ofte har vært drevet frem av kriser, har kostnadene stort sett blitt ansett som et spleiselag for å kontrollere flere kriser (Desai 2003; Kaul og Le Goulven 2003). For eksempel vil de fleste være enige i at utgifter til nasjonalt forsvar ikke er tilstrekkelig for å sikre fellesgodet fred, men kommer godt med for å unngå krise. Ved å heller produsere fellesgoder før krisen ved underforsyning oppstår, vil kostnadene kunne bli ansett som investeringer som gir avkastning i form av mer utvikling. Vaksinealliansen CEPI er nettopp basert på et slikt føre-var-prinsipp.

En rekke internasjonale initiativ, rapporter og prosesser har de siste 20 årene sett på hvordan de globale fellesgodene utfordrer og komplementerer eksisterende utviklingssamarbeid.⁴¹ Det er derfor ikke lenger radikalt å se for seg en gradvis kursendring med mål om å skape et like forpliktende samarbeid rundt de globale utfordringer – som det gjerne vil ta generasjoner å løse – uten at det går på bekostning av bistandens nåtidige behov og mål (Kharas et

41 Se bakgrunnsrapport og Selbervik og Hagen (2021).

al. 2020). Bærekraftsmålenes komplementering av bistandens formål om økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon betyr at vi ikke går mot slutten av bistands- og utviklingssamarbeidet. Vi er snarere i begynnelsen av et større utviklingspolitisk prosjekt som ikke har en sluttdato. At stadig flere utviklingsland i dag besitter ressurser til å håndtere egne fattigdomsutfordringer har også bidratt til å heve blikket og utvide rammene for utviklingsdiskusjonen. «Utviklingslandet» India har vært en sentral bidragsyter til vaksinealliansen CEPI, og Burkina-Faso, Burundi, Den Sentralafrikanske Republikk og DR Kongo har alle tatt steget til å bli bidragsytere til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria.⁴² Samtidig er det en gruppe land som allerede før covid-19 var i en svært sårbar situasjon, som nå opplever en kraftig nedgang drevet frem av pandemi, gjeldskrise, bortfall av investeringer, høy befolkningsvekst og press på naturressursene (Thonstad 2020).

42 Selv om de fortsatt er netto mottakere av støtte innebærer bidragene et betydelig skifte i landenes posisjon og rolle: [Home – The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria](#)

EN NY UTVIKLINGSPOLITISK KATEGORI?

Basert på drøftingen i dette notatet er det mulig å skissere ulike tilnærminger som på et overordnet nivå rydder i den konseptuelle grensegangen mellom bistand og globale utfordringer og fellesgoder. For Norge vil dette i første omgang bety å vurdere et klarere konseptuelt skille mellom saksfelt som på den ene siden faller innenfor bistand til avskaffelse av fattigdom, og på den andre siden *globale investeringer* basert på globale fellesinteresser.⁴³ En tydeligere distingvering mellom problemstillingene og et styrket kunnskapsgrunnlag, kan danne grunnlag for en mer helhetlig og strategisk tilnærming.⁴⁴ For eksempel er det stadig mer forskning og litteratur som forsøker å applisere fellesgode-konseptet og

43 Dette er ingen ny idé, se for eksempel Kaul og Le Goulven (2003: 357), men understreker behovet for et gjensyn med en diagnose som ble stilt da problemet mest sannsynlig var mindre enn i dag.

44 Nærmere utredning vil kunne se på mulighetene for ulike institusjonelle modeller med potensielt egne mandat som forvaltes i egne porteføljer. En mer naturlig arbeidsdeling vil bli basert på en vurdering av hvilke aktører som har best forutsetninger for å gjøre de ulike oppgavene mest effektivt (nye initiativ vil mest sannsynlig måtte vokse frem innenfor enkeltsektorer, som for eksempel helse og klima der den prinsipielle tenkningen har kommet lengst).

spillteoretiske innsikter i det krevende kollektive arbeidet med å følge opp senere års internasjonale avtaler (Agenda 2030, Paris-Avtalen, Sendai-rammeverket, Den globale avtalen om flyktninger).

- **Bistand til avskaffelse av fattigdom:** vokser ut av kjerneformålet i bistand og rendyrkes som det. Skal alltid være ODA og brukes med størst mulig effekt mot ekstrem fattigdom og rettes geografisk mot verdens fattigste land.⁴⁵ For Norges del kan dette bety å videreutvikle en konsentrert og dypt engasjert bilateral del av utviklingssamarbeidet som vil gå langt i å overholde prinsippet om «leave no one behind».⁴⁶ Over flere år har omtrent halvparten av Norges bistand gått til verdens minst utviklede land (MUL). En rendyrking av

45 Humanitær bistand vil også naturlig falle innenfor denne kategorien. Notatet legger til grunn at Norge skal følge OECD-DACs standard for hva som regnes som bistand, men det vil kunne argumenteres at også de fattigste populasjonene burde inkluderes (uansett hvilket land de befinner seg i).

46 Norge kunne konsentrert dette bidraget om en håndfull land der man kunne investert langt tyngre og mer langsiktig. Se også Se Engberg-Pedersen (2015): Nr. 9 2015: Norwegian Aid – Squaring the Circle of Impact, Interests and Politics. Civita.

bistanden kan endre denne komposisjonen. Et politisk forankret valg om å bidra i noen utvalgte, men krevende kontekster, kan medføre en større investering i analyse og kontekstforståelse, større aksept for risiko med flere typer intervensjoner og større rom for tilpasning. Kategorien ville også inkludere de globale fellesgodene som anses som mest prekære av fattige land selv. Dette vil være globale fellesgoder med tydelig utviklingsrelevans, som fattige land gjerne vil prioritere, men ikke gjør i tilstrekkelig grad. Etersom Norges bidrag stort sett begrenser seg til investeringer og finansiering bør man ha som hovedregel at investeringene skjer i fattige land, men ikke utelukke at finansieringen også kan kanaliseres dit godet produseres mest effektivt, som for eksempel gjennom fellesinnkjøp eller markedspåvirkning. Den innovasjon og metodisk pluralisme som vi har sett i bistanden i senere år vil med andre ord oppmuntres.

Forskjellen er hovedsakelig en sterkere geografisk avgrensning. Det viktigste kriteriet for utvelgelse av utviklingsrelevante globale fellesgoder vil være hva som gir størst effekt hos fattige land på grunn av

deres sårbarhet og manglende forutsetninger for å håndtere konsekvensene av grensesprengende globale utfordringer. Inspirert av Kenny (2020) bør lakmustesten om bistand skal finansiere globale fellesgoder være at investeringene har så betydelige nasjonale gevinster hos utviklingsland at de ville prioritert dette uavhengig av den global gevinsten.⁴⁷

- **Globale investeringer:**⁴⁸ investeringer basert på globale fellesinteresser. Kan være ODA, men primært et tillegg til bistand og skal investeres i tiltak og land der det har størst effekt. Et utgangspunkt for finansieringskategorien kan være at investeringene som stryker på bistandens lakmus-test og kjennetegnes av betydelig norsk egeninteresse i samkvem med andre land – og der det ikke er mulig å finne et godt kompromiss innenfor bistanden – bør holdes utenfor bistanden.

47 Eksemplifisert ved investeringer i sol- vind- eller vannkraft som alternativ til fossil energi.

48 Som påpekt av Glennie (2020) impliserer «investeringer» at man forventer en viss avkastning i form av utvikling som alle har interesse av – fremfor «bistand» som etterlater et inntrykk av avlat eller veldedighet.

Utover bistanden har det ikke eksistert et eget finansieringsalternativ for norske midler øremerket for globale utfordringer. I utviklingspolitisk debatt har det som regel vært tenkt at et slikt hensyn bør ivaretas gjennom samstemt politikk for utvikling. Ambisjonen om samstemthet har imidlertid slitt med å vinne terreng. En separat form for konsesjonelle investeringer med et eget mandat der Norge tar ansvar for felles investeringer i globale fellesgoder, kan komplementere samstemthetsagendaen og bør utredes. Selv om ulike former for utviklingsfinansiering har kommet til i senere tiår, er disse av en annen natur enn offentlig konsesjonell finansiering (Glennie 2020) og derfor ikke utbyttable og dessuten langt fra nok. Bistandsfinansieringens unike fleksibilitet, tilgjengelighet, komplementerende funksjon, konsesjonelle utgangspunkt – samt forpliktelser til internasjonalt fremforhandlede mål – kan derfor være en modell for en potensiell ny «pott» for globale utfordringer. I lys av pandemien har også Norge erfart at finansiering av globale goder av interesse for både Norge og fattige land går på

tvers av ulike departementer og mandater. Ved å engasjere og koordinere fagdepartementene i arbeidet med globale fellesgoder som ligger innenfor deres fagområde kan man ta sikte på å utvikle en mer helhetlig portefølje over Norges globale investeringer i vår felles fremtid. I enda større grad enn for tradisjonell ODA, vil privat sektor utgjøre en sentral partner i dette arbeidet.

En tydeligere distinksjon mellom ulike utviklingspolitiske kategorier er ikke et «enten-eller», men bør ses på som komplementerende strategiske veivalg. For eksempel vil det være flere temaer og sektorer som for eksempel smittsomme sykdommer, plast i havet eller tap av natur som fordrer intervensjoner langs hele skalaen, fra nasjonale tiltak i fattige land til globale innsatser som vanskeligere lar seg ramme inn i bistanden. Ulike globale fellesgoder kan også ha vidt forskjellige og sammensatte «produksjonsstrukturer» og incentivstrukturer.

Noe av intensjonen med dette arbeidet er derfor å fremprovosere en overmoden nytenkning rundt

utviklingsproblemers ulike natur, og Norges forutsetninger for å adressere disse effektivt. En slik modell er nødt til å utrede en rekke spørsmål og gjøre en grundig seleksjon vedrørende hvilke globale fellesgoder Norge skal jobbe med, hva man søker å oppnå, hvordan Norge mest effektivt kan jobbe (bistand, diplomati eller annen konsesjonell finansiering). Man er også nødt til å kritisk gjennomgå hvilke land og steder som mest effektivt kan bidra til frembringelsen av globale fellesgoder hvis de får assistanse. Man kan ikke bare anta at klimabistand til mellominntektsland, som potensielt kan ta de største kuttene, er mest effektivt. Man må sørge for at tiltaket er effektivt og blir effektivt implementert. I tillegg må engasjementet for globale investeringer ses i sammenheng med terrenget av finanspolitiske virkemidler som skatt, subsidier, reguleringer og eiendomsrettigheter. For eksempel vil et tiltak som forbud mot plast i enkelte produkter være vel så viktig som enkeltvis bistandsfinansierte tiltak når det gjelder det globale fellesgodet som bærekraftige hav representere.



Marin forspøpling representerer en problemstilling i grensegangen mellom bistand og globale fellesgoder. Norsk innsats rettes både mot globale systemiske utfordringer og internasjonale avtaleverk, men også nasjonale problemstillinger knyttet til avfallshåndtering i partnerland: [Det norske bistandsprogrammet mot marin forspøpling og mikroplast – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/miljoe/marin-forspoepling-og-mikroplast/id2747478)

Differensieringen kan gi et mer finmasket system for effektivitetshensyn – som overlapper bedre med den svært så differensierte porteføljen som norsk utviklingsfinansiering tross alt har blitt.⁴⁹ Det kan innvendes at man gjennom rendyrkede innsatser risikerer å miste viktige perspektiver fra hver kant. For eksempel har alle parter til Parisavtalen forpliktet seg på at finansstrømmer skal være i tråd med avtalens utslippsmål og styrke en «climate-resilient development». Hvis ikke bistanden opplyses og utformes i tråd med innsatser for globale fellesgoder som for eksempel naturmangfold og et stabilt klima, men heller bygger opp under en utviklingsbane som innebærer betydelige utslipp og tap av natur, kan det utviklingspolitiske engasjementet bli inkonsekvent, og land låses i en kortsiktig utviklingsbane som ikke er bærekraftig. Dette representerer imidlertid et dilemma ettersom lavutslipp, utvikling og fattigdomsreduksjon ikke nødvendigvis overlapper perfekt.

49 Også Inge Kaul (2020b) har tatt til ordet for en opprydding av internasjonalt utviklingssamarbeid på grunn av den forvirring om mandat, tiltak og definisjoner som råder grunnen i dag.

Det vil i så fall innebære målkonflikt og et mulig effektivitetstap for fattige land.

Det er viktig å påpeke at rendyrking ikke betyr at et globalt fellesgode som klima *ikke* lenger skal være et viktig hensyn i den fattigdomsorienterte bistanden. Tvert imot, det er stadig viktigere. Bærekraft og klima vil fortsatt være integrert i bistandens utviklingsperspektiv. Men innsatser som også kommer oss til gode og som fordrer større systemendringer, har utvidet rammene for bistand og burde trolig kunne følges på andre måter. På grunn av den erkjennelsen som ligger i Agenda 2030 og Parisavtalen er det vanskelig å se for seg at bistanden fra OECD-land fremover vil bygge oppunder en «grå» utviklingsbane.⁵⁰ I tillegg er bistanden stadig et begrenset virkemiddel for påvirkning og manipulering av nasjonalstaters incentivstrukturer: det er sannsynligvis ikke bistand alene som kommer

50 Klimahensynet har allerede i flere år gjort seg gjeldene i norsk bistand. Et konkret eksempel som fortsatt diskuteres innenfor rammene av Afrikabanken er investeringer i gasskraft. Norfunds investeringer i gass ble stanset av Stortinget i 2014.

til å dytte enkeltlands utvikling i den ene eller den andre retningen. I samtale med informanter fra partnerland ble det understreket at mottakerland for bistand er konstant i en transisjon og at giverland bør tilpasse seg denne utviklingen, og ikke motsatt. Sentralt sto tanken om at mottakerland ikke alltid vil være fattige, og at bistandsgivere må planlegge flere framtidsscenarioer når man engasjerer seg. Med andre ord, selv om klimatilpasning for øyeblikket er høyest på agendaen i mange utviklingsland, vil trolig lavutslipp eller nullutslipp bli dominerende hensyn i tiden som kommer – noe som kan endre fundamentalt på partnerrelasjonen.⁵¹

Hvis man antar at et bistandstiltak, som skal oppnå flere mål på én gang, ikke er optimalt utformet for å nå alle målene samtidig, er det i dag grunn

51 Informanten jobbet i en betydningsfull organisasjon i et norsk mottakerland: «Yes, they may be poor and lack capacity now, but the vision should not be that narrow. Adaptation may be their priority now, but they don't want to be just a recipient – the transition should be built in. The various futures that for them are available: don't think of poor people as always poor».

til å tro at både bistanden og innsatsen mot globale fellesgoder svekkes ved å tilhøre samme finansieringsmodell. Bistand presses tematisk og geografisk.⁵² Dermed kan hovedformålet, å bekjempe fattigdom der fattigdommen er, bli svekket. En rendyrking av bistanden i tråd med de prinsipper som har blitt vedtatt gjennom OECDs «Aid Effectiveness Agenda» på høynivåmøter i Roma, Paris, Accra, Busan vil sannsynligvis gjøre bistanden mer effektiv og mindre utvannet av andre hensyn. Dette kan styrke bistandens posisjon som den originale solidaritetspraksis som skal skape lokal effekt og reduserer behovet for å beskytte bistanden fra alle andre hensyn (OECD 2020). På den annen side svekkes trolig arbeidet med globale fellesgoder ved at man ikke fritt flytter penger dit det er mest effektivt å produsere fellesgodene, men dit behovet for godene

52 Ideen med å skille ut globale fellesgoder fra bistanden er ikke ny og ble blant annet trukket frem av Kaul og Le Goulven allerede i 2003, da de allerede på dette tidspunktet så hvordan begge innsatser ble svekket og underfinansiert ved å adresseres gjennom samme finansieringskategori. For eksempel kan plast-problemet trolig deles opp i nasjonale problemstillinger som bistanden kan støtte opp under, mens de globale problemene knyttet til både plast- og oljeproduksjon trolig best ivaretas gjennom egne innsatser.

er størst. En tydeligere oppdeling vil bety at man legger til grunn en annen endringsteori og andre antakelser enn hvis initiativet var ment å fungere som rent fattigdomsreducerende bistand. En mer inngående analyse av de ulike globale fellesgodenes produksjonslinje og behov for kollektiv handling vil kunne gi bedre svar på hva som mest effektivt vil bidra til internasjonalt samarbeid. Enkeltlands incentiver vil variere i tråd med hva som kreves for å produsere ulike fellesgoder. I verste fall kan også ideen om at bistand kan finansiere globale fellesgoder svekke presset på reform i rike land (samstemthet for utvikling) og redusere presset på å finne ytterligere finansiering av globale fellesgoder.⁵³

53 Ifølge Kaul et al. (2003) innebærer en finansiering av fellesgoder gjennom bistand at man ikke anerkjenner knappheten – og dermed verdien av – fellesgodene, utsetter nødvendig reform i rike land, og samtidig bryter med rettferdighetsprinsippet i omfordeling. Et fokus på billige utslippskutt gjennom bistand har trolig forsinket helt nødvendig omstilling og teknologi i rike land – som er helt avgjørende om vi skal nå målet om nullutslipp (se bl.a. Holmås 2021). Man trenger med andre ord et systemperspektiv som ser innsatser i hjemland og utland i samme ramme. Det fordrer at andre departementers innsats ikke blir utskilt som isolerte internasjonale prosjekter finansiert av bistandsbudsjettet.

Det er ikke bare spenningen mellom en rendyrket fattigdomsorientering og de globale fellesgodenes mer overordnede rasjonale som har igangsatt nytenkning rundt finansieringen av globale utfordringer. Det enorme omfanget av reelle behov og finansieringsgapet tilsier at samlet internasjonal bistand uansett ikke vil være nok, eller alltid riktig kanal, for å adressere problemene. Utviklingssamarbeidet har gradvis gått fra å bekjempe ekstremfattigdom til å måtte fordele sin innsats på en langt mer komplisert «tofrontskrig». Den potensielle tyngden av fellesgodeproblematikken – politisk, faglig og finansielt – tilsier også at håndteringen ikke bør overlates til ulike lands bistandsapparat alene, men løftes opp på øverste nivå og håndteres som et ledd av fagdepartementenes portefølje (Kaul 2017; Kharas og Rogerson 2017). Det ligger i sakens natur at når et engasjement i større grad eies og drives av hjemlige politiske hensyn og krever et faglig spesialisert samarbeid internasjonalt, bør fagdepartementene integreres i både politikktutvikling, finansiering og

implementering.⁵⁴ Ved å trekke utviklingsdiskusjonen ut av den iboende asymmetrien som ligger i det internasjonale bistandssystemet, åpner man også for en mulighet til å normalisere utviklingssamarbeidet og relasjonene mellom rike og fattige land. I tillegg er det et mottakerperspektiv her: for mottakerne har bistandens stadig lengre rekke med hensyn og tverrgående mål resultert i mange bokser å huke av. Ved primært å adressere globale fellesgoder gjennom bistanden er det unngåelig at mottakerne må bære en del av byrden for frembringelsen av dem. Én informant påpekte giverlandenes stadig nye prioriteringer, og hvordan mottakere av bistand indirekte tok kostnadene knyttet til rike lands utilstrekkelige innsats for globale fellesgoder.

Whatever you do, think of the burden for recipients and what makes their ownership easier.

En annen påpekte potensialet for større åpenhet om givers egeninteresser hvis man i større grad distingverte mellom bistand og globale fellesgoder:

I would really like the honesty. We all have our vested interests. In this game [development cooperation] there are self-interests: let us acknowledge it and build on it. It can enable us to develop a framework that is truly accountable and more transparent.

54 Derfor vil det potensielt være en felle å tro at man løser de globale fellesgodene ved å dele opp den eksisterende bistandspotten i to (eksemplifisert i 0,7 til tradisjonell bistand og 0,3 til globale fellesgoder). Dette vil muligens bare sørge for at man trykker den fattigdomsorienterte bistanden fra en videre utvanning, men langt på vei være nok for å adressere globale fellesgoder.

Konklusjon

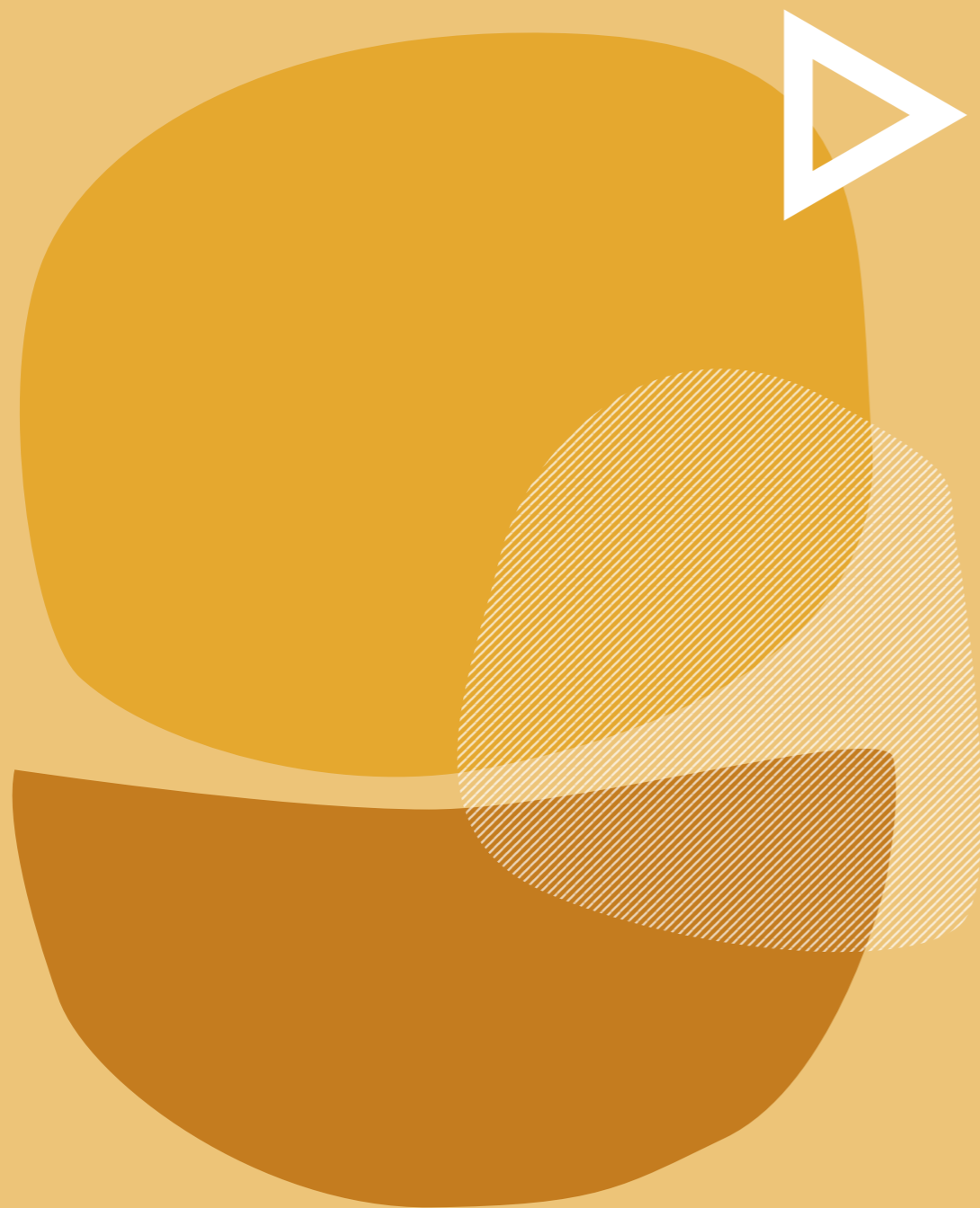
Problematikken knyttet til globale fellesgoder legger for dagen begrensninger og dilemmaer ved dagens utviklingssamarbeid, men også noen muligheter. Utfordringer som covid-19, og spekteret av problemstillinger i Agenda 2030, tvinger frem nytenkning om hvordan Norge kan mobilisere og organisere utviklingsengasjementet på. Et fellesgodeperspektiv hjelper oss i å kunne forstå og analysere utfordringene verden som helhet har i å nå fastsatte globale mål. Som dette notatet har pekt på kan en mer strategisk omstart av Norges tilnærming til globale fellesgoder bidra til en viktig opprydding i konsepter og prinsipper innen utviklingspolitisk tenking. I dag råder en ikke fullt ut anerkjent – og suboptimal – pluralisme, der ulike hensyn og mål forfølges innenfor et tilsynelatende samstemt mandat. I tillegg er det potensielle effektivitetsgevinster i en mer logisk differensiering mellom bistand og produksjon av globale fellesgoder. Det er alltid en viss risiko knyttet til det å bryte ut av en institusjonell sti som er tråkket opp av ulike politiske partier over flere tiår. Ambisjonen med arbeidet er derfor ikke å sette bistanden i spill, men å komplementere den konseptuelt og finansielt.

Færre målkonflikter, færre interessemotsetninger, ryddige mandater og mer strategiske tilnærminger kan bøte på noen av dagens begrensninger i bistanden. Også internasjonalt har det vært fremmet en rekke initiativer som søker en utvidet og ny struktur for utviklingssamarbeid – flere av dem som en respons på globaliseringens felles utfordringer. Reform langs disse linjene kan potensielt gi seg utslag i et bredere eierskap fra fattige land ettersom ideen om alle lands fellesgoder bryter med den iboende asymmetrien som ligger i det internasjonale bistandssystemet i tillegg til en bredere utviklingspolitisk samtale og forankring i rike land.

I en stadig mer sammenvevd verden er det liten tvil om at globale utfordringer og fellesgoder vil være dominerende problemstillinger i årene som kommer. Som oppsummert av Gavas og Pleeck (2021: 14) i deres analyse av trender for utviklingspolitikken «aid [...] comes under intense political pressure to accommodate spending on GPGs [globale fellesgoder]». I hvilken grad Norges internasjonale samarbeid og multilaterale institusjoner kommer til

å tilpasse seg disse endrede rammebetingelsene er fortsatt uvisst. Inntil videre vil en videreutvikling av dette notatets første konseptualisering og kartlegging av globale fellesgoders innslag i bistanden være nyttig. Et neste steg vil være å kartlegge hvilke globale fellesgoder som dekkes av andre midler enn bistand. Arbeidet kan inngå i mandatet til en bredere offentlig utredning om utviklingsfinansiering frem mot 2030. Dette kunnskapsgrunnlaget kan danne et utgangspunkt for en mer helhetlig og strategisk tilnærming til tematikken.

På et mer operasjonelt plan kan man benytte det kritiske momentet som covid-19 har bragt inn i debatten om internasjonalt samspill og globale fellesgoder og bruke helsefeltet som et pilotområde der man arbeider frem en mer helhetlig innsats i tråd med de ideer som er presentert i rapporten. Det kan gi en mer håndgripelig vurdering av hvordan ansvar, budsjettlinjer og innsatser mest mulig effektivt kan fordeles. I sum vil målet være en mer balansert, rettferdig og optimal bruk av offentlige ressurser for utvikling.



Kilder og vedlegg

Kilder:

Baker, Arthur og Mitchell, Ian (2020): *Projecting Global Emissions for Lower-Income Countries*. CGD

Barrett, Scott (2007): *Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods*. New York: Oxford University Press.

Barrett, Scott (2016): «Collective Action to Avoid Catastrophe: When Countries Succeed, When They Fail, and Why», i: *Global Policy* Volume 7, Issue 1, ss. 56–66

Birdsall, Nancy og Diofasi, Anna (2015): *Global Public Goods for Development: How Much and What For?* CGD

Carbone, Maurizio. «Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept.» *Global Governance*, vol. 13, no. 2, 2007, s. 179–198.

Conceicao, Pedro (2003): «Assessing The Provision Status of Global Public Goods» I: red. Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven og Ronald U.

Mendoza: *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*. Published for the United Nations Development Project by Oxford University Press, New York 2003.

Davies, Robin (2014): «Something's Gotta Give: Aid and the Financing of Global Public Goods» I: red. Evans, J. Warren and Davies, Robin: *Too Global To Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025*. pp 95–115, World Bank, Washington DC.

Desai, Meghnad (2003): «Public Goods: a historical perspective» I: red. Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven og Ronald U. Mendoza: *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*. Published for the United Nations Development Project by Oxford University Press, New York 2003.

Gavas, Mikaela og Pleeck, Samuel (2021): *Global Trends in 2021: How COVID-19 is Transforming International Development*. CGD

Hjertholm, Peter og White, Howard (2000): «Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation»

I: *Discussion Papers*, No. 00–04. University of Copenhagen.

Moon, Suerie; Røttingen, John-Arne og Frenk, Julio (2017): «Global public goods for health: weaknesses and opportunities in the global health system» i: *Health Economics, Policy and Law* (2017), 12, s. 195–205

Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern Marc (1999): *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press.

Kaul, Inge og Le Goulven (2003a): «Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance» I: red. Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven og Ronald U. Mendoza: *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*. Published for the United Nations Development Project by Oxford University Press, New York 2003.

Holmås, Heikki Eidsvoll (2021): *Kloden Brenner. Hva Må Gjøres?* Res Publica.

Kaul, Inge (2012): «Global Public Goods: Explaining their Underprovision» i: *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, vol. 15(3), s. 729–750, September.

Kaul, Inge (2020a): *Multilateralism 2.0: It Is Here—Are We Ready for It?* Global Perspectives 1 (1).

Kaul, Inge (2017): *Providing global public goods: what role for the multilateral development banks?* ODI Report.

Kaul, Inge og Mendoza, R. (2003): «Advancing the Concept of Global Public Goods», I: red. Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven og Ronald U. Mendoza: *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*. Published for the United Nations Development Project by Oxford University Press, New York 2003.

Kenny, Charles (2020): *Official Development Assistance, Global Public Goods, and Implications for Climate Finance*, CGD Policy Paper 188.

Kharas, Homi og Rogerson, Andrew (2017): *Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited*. Overseas Development Institute. London.

Kickbusch, I. (2014), 'The Next Era of Global Health? Follow the Money', Chatham House Expert Comment, <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/196678> [29 June 2016].

Kopinski, Dominik og Wroblewski, Marek (2021): «Reimagining the World Bank: Global Public Goods in an Age of Crisis», i: *World Affairs*, vol. 184, issue 2.

Long, David og Woolley, Frances (2009): «Global Public Goods: Critique of a UN Discourse» i: *Global Governance*, vol. 15 no. 1, ss. 107–122.

Nordhaus, William (2020): «The Climate Club» i: *Foreign Affairs*. Vol. 99, Utst. 3 New York

Prizzon, Annalisa og Pudussery, Jessica (2021): *From aid to development partnerships. Lessons from the literature and implications of the Covid-19 crisis*. Overseas Development Institute.

Reinecke, W. H. (1997): «Global Public Policy», *Foreign Affairs*, 76

Reinhart, C. M. og Rogoff, K. (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.

Rogerson, Andrew og Ritchie, Euan (2020): *ODA in Turmoil: Why Aid Definitions and Targets Will Come Under Pressure in the Pandemic Age, and What Might be Done About It?* CGD Policy Paper 1998 December 2020.

Sandberg, K. & Andresen, S. (2010). From Development Aid to Foreign Policy: Global Immunization Efforts as a Turning Point for Norwegian Engagement in Global Health. *Forum for Development Studies*, 37(3), 301–325

Selbervik, Hilde og Hagen, Rune Jansen (2021): *Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken*. Christian Michelsens Institutt.

Smith, Kevin (2017): «Innovating for the global commons: multilateral collaboration in a polycentric world», *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 33, No. 1, s. 49–65

Soucat, Agnès (2019): «Financing Common Goods for Health: Fundamental for Health, the Foundation for UHC», i: *Health Systems & Reform*, vol. 5, issue 4, 263–267.

Soucat, Agnès og Kickbusch, Ilona (2020): «Global Common Goods for Health: Towards a New Framework for Global Financing», i: *Global Policy*, vol. 11, issue 5, s. 628 – 635.

Yamey, Gavin et al. (2019): «Financing of international collective action for epidemic and pandemic preparedness», *The Lancet Global Health*, vol. 5, issue 8.

Kickbusch, I. (2014), 'The Next Era of Global Health? Follow the Money', Chatham House Expert Comment

Moon et al. (2017): «Global public goods for health: weaknesses and opportunities in the global health

system» I: *Health Economics, Policy and Law*. Volume 12 – Special Issue 2 – April 2017

Ostrom, Elinor (2009) Nobel Price Lecture.

Remoe, Svend Otto og Cervantes, Mario (2019): *STI for Global Public Goods: Report from the CSTP Workshop and Priorities for Further Work*. Workshop Report, unpublished paper, RCN and OECD, 2019.

Thonstand, Knut Arild (2020): *Bærekrafts- og gjeldsutfordringer i Afrika sør for Sahara*. Norad 5/2020

Årdal, Christine et al. (2016): «International cooperation to improve access to and sustain effectiveness of antimicrobials». I: *The Lancet* 16; 387 ss. 296–307

RAPPORTER:

Development Initiatives (2016): *Measuring aid to global public goods (GPGs). An approach to estimating funding for GPGs from providers of official development assistance. Discussion Paper*.

The Review on Antimicrobial Resistance 2016

International Task Force on Global Public Goods. 2006. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final Report. Stockholm, Sweden.

UNCTAD (2014): *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an action plan*. United Nations, New York.

STORTINGSMELDINGER:

Meld. St. 19 (2002–2003)

Meld. St. 13 (2008–2009)

Meld. St. 33 (2011–2012)

Meld. St. 24 (2016–2017)

Meld. St. 27 (2018–2019)

Vedlegg I

Det er ingen etablert konsensus om hvilke globale fellesgoder som bør medregnes i et «utviklingsperspektiv». Mens Center for Global Development har kommet med anbefalinger til hva som kan regnes som «utviklingsrelevante» globale fellesgoder (Ahluwalia et al. 2016) og Davies (2014) har skriver om «produkter» som har «shared benefits» for utviklingsland spesielt, vil andre (bl.a. Kaul 2017; Seo 2020; Barrett 2007) anlegge et bredere perspektiv – uavhengig av de normative føringer innenfor utviklingssamarbeidet.

Kartleggingen av øremerket bistand til globale fellesgoder er basert på en metode utviklet av Development Initiatives (2016). Metoden er basert på variabler i DAC-statistikken, og kategoriserer hvilke kombinasjoner av sektorer og policymarkører og geografisk fokus som kan regnes å støtte opp om ulike typer globale fellesgoder.

Eksempelvis viser rad én i tabell *Markørkriterier* at tiltak hvor *Climate change mitigation* er et hovedmål regnes som støtte til globale fellesgoder innen *Klima og miljø*. For å tilpasse metoden til den norske bistand er det gjort flere tilpasninger av metoden⁵⁵

Kriteriene for å kartlegge støtte til globale fellesgoder er en grov kategorisering, og har flere potensielle feilkilder.

En potensiell feilkilde er at kriteriene kan favne for bredt, ved å fange opp tiltak som ikke er støtte til globale fellesgoder. Kriteriene kan være for grove til å skille fellesgoder fra andre goder, og å skille globale fellesgoder fra nasjonale fellesgoder. Et eksempel er at tiltak registrert med undersektor *Health policy and administrative management* regnes som støtte til fellesgodet *Global helse* hvis geografisk fokus er *Global*, dvs. at tiltaket ikke er geografisk spesifisert til

kun én region. En utfordring er at dette kan fange opp tiltak som fremmer grunnleggende helsetjenester på tvers av regioner, som ikke nødvendigvis er globale fellesgoder.

En annen potensiell feilkilde er at kriteriene også kan favne for smalt, og dermed utelate støtte til globale fellesgoder. En rekke av kriteriekombinasjonene utelater bistand til enkeltland ved å spesifisere at geografisk fokus må være globalt eller regionalt. Det kan medføre at kartleggingen ikke fanger opp bistand til enkeltland som adresserer globale fellesgoder. Videre utelates kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som arbeider for globale fellesgoder. Det skyldes at den norske bistandsstatistikken ikke spesifiserer i detalj hva kjernestøtten skal brukes på.

Oversikten er med andre ord strengere enn enkelte andre ettersom mye av finansieringen til klima og global helse dermed faller ut

⁵⁵ De originale kriteriekombinasjonene fra Development Initiatives oppført i Appendix 2 s 27–28 i deres artikkel. I tillegg til justeringer i kriterier har vi inkludert en beregnet klimaandel av de årlige kapitalinnskuddene i Norfund, basert på Norfunds investeringer i fornybar energi.

SEKTORKRITERIER FOR GLOBALE FELLESGODER

DAC Hovedsektor	DAC Undersektor	Geografisk fokus	GFG tematikk
121 – Health, general	10 – Health policy and administrative management	Global	Global helse
121 – Health, general	82 – Medical research	Global	Global helse
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	40 – Multilateral trade negotiations	Global	Handel og transport
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	30 – Regional trade agreements (RTAs)	Global	Handel og transport
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	81 – Trade education/training	Global	Handel og transport
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	20 – Trade facilitation	Global	Handel og transport
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	10 – Trade policy and administrative management	Global	Handel og transport
331 – Trade policy and regulations and trade-related adjustments	50 – Trade-related adjustment	Global	Handel og transport
210 – Transport and storage	10 – Transport policy and administrative management	Global	Handel og transport
151 – Government and civil society, general	13 – Anti-corruption organisations and institutions	Global	Fred og sikkerhet
152 – Conflict prevention and resolution, peace and security	10 – Security system management and reform	Global	Fred og sikkerhet

DAC Hovedsektor	DAC Undersektor	Geografisk fokus	GFG tematikk
152 – Conflict prevention and resolution, peace and security	20 – Civilian peace-building, conflict prevention and resolution	Global	Fred og sikkerhet
152 – Conflict prevention and resolution, peace and security	40 – Reintegration and SALW control	Global	Fred og sikkerhet
410 – General environmental protection	10 – Environmental policy and administrative management	Global	Klima og miljø
410 – General environmental protection	20 – Biosphere protection	Global	Klima og miljø
410 – General environmental protection	81 – Environmental education and training	Global	Klima og miljø
410 – General environmental protection	82 – Environmental research	Global	Klima og miljø
312 – Forestry	82 – Forestry research	Global	Forskning
313 – Fishing	10 – Fishing policy and administrative management	Global	Klima og miljø
313 – Fishing	82 – Fishery research	Global	Klima og miljø
160 – Other social infrastructure and services	62 – Statistical capacity building	Global	Forskning
111 – Education, level unspecified	82 – Educational research	Global	Forskning

DAC Hovedsektor	DAC Undersektor	Geografisk fokus	GFG tematikk
321 – Industry	82 – Technological research and development	Global	Forskning
311 – Agriculture	82 – Agricultural research	Global	Forskning
430 – Other multisector	82 – Research/scientific institutions	Global	Forskning
220 – Communications	40 – Information and communication technology (ICT)	Global	Kommunikasjon
220 – Communications	10 – Communications policy and administrative management	Global	Kommunikasjon
220 – Communications	20 – Telecommunications	Global	Kommunikasjon
140 – Water and sanitation	15 – Water resources conservation (including data collection)	Global	Klima og miljø
231 – Energy Policy	82 – Energy research	Global	Forskning
122 – Basic health	62 – Malaria control	Global/regional	Global helse
122 – Basic health	50 – Infectious disease control	Global/regional	Global helse
122 – Basic health	63 – Tuberculosis control	Global/regional	Global helse

DAC Hovedsektor	DAC Undersektor	Geografisk fokus	GFG tematikk
122 – Basic health	64 – COVID-19 control	Global/regional	Global helse
152 – Conflict prevention and resolution, peace and security	30 – Participation in international peacekeeping operations	Global/regional	Fred og sikkerhet
160 – Other social infrastructure and services	63 – Narcotics control	Ingen kriterie	Forskning
410 – General environmental protection	30 – Bio-diversity	Ingen kriterie	Klima og miljø
410 – General environmental protection	40 – Site preservation	Ingen kriterie	Klima og miljø

MARKØRKRITERIER FOR GLOBALE FELLESGODER

Policy marker	Score	Recipient level	DAC Main sector (code+name)	GPG theme
PM – Climate change mitigation	Main objective	All	Alle	Klima og miljø
PM – Bio-diversity	Main objective	All	410 – General environmental protection	Klima og miljø
PM – Desertification	Main objective	Global	Ingen kriterie	Klima og miljø
PM Research	Main objective	Global	Ingen kriterie	Forskning