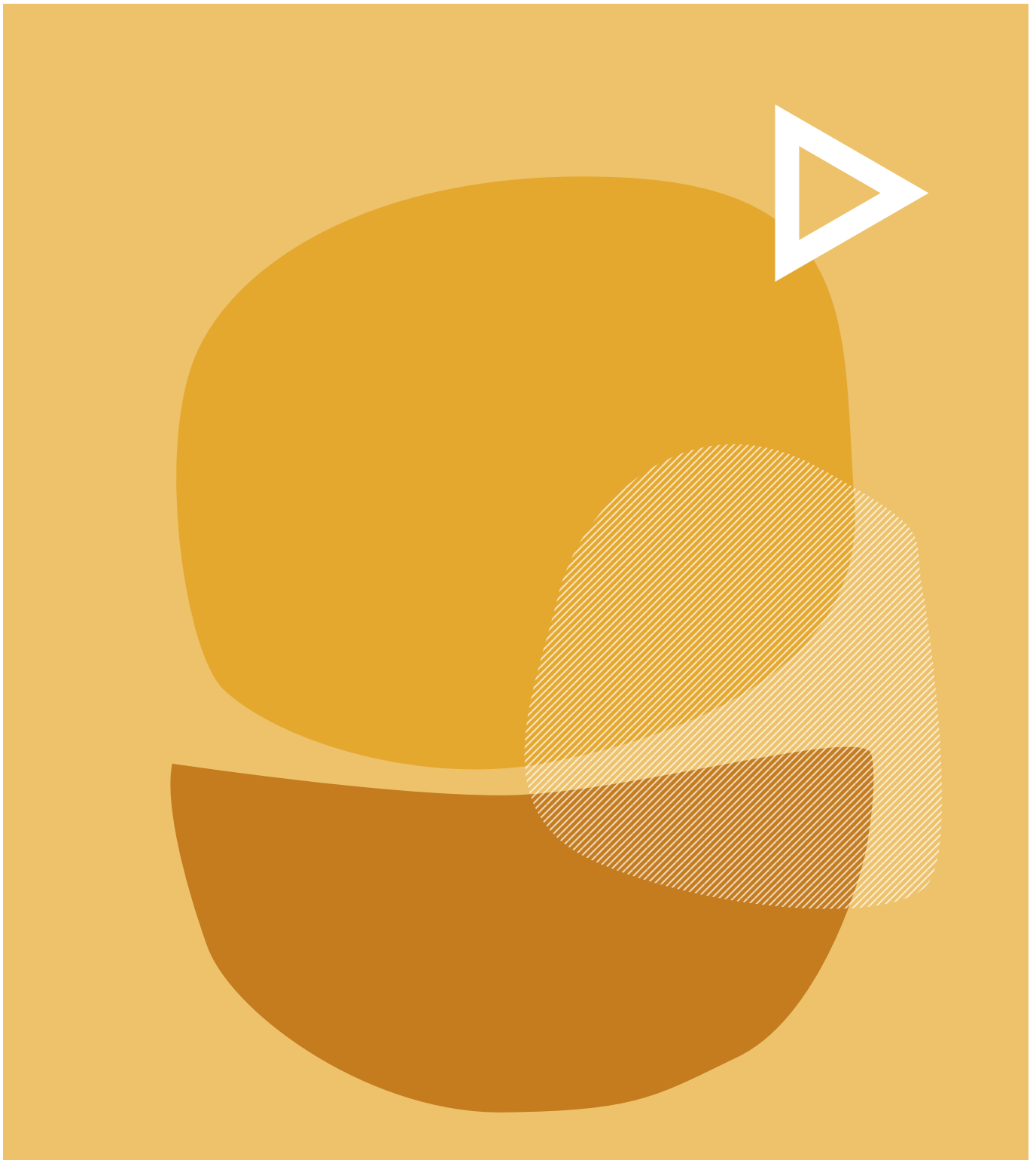


Bistand og globale investeringer: Neste steg i utviklingssamarbeidet?

Utdypende analyse



Bistand og globale investeringer: Neste steg i utviklingssamarbeidet?

Utdypende analyse

Forfatter: Nikolai Hegertun

September 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

ISBN 978-82-8369-075-0

Innhold

Formål.....	4
Sammendrag	5
Introduksjon	6
Hva er globale fellesgoder?	7
Incentivproblemet og manglende samarbeid	14
Globale fellesgoder og bistand.....	18
Utviklingslands utfordringer – og globale utfordringer.....	19
Bistand i stadig endring	20
Fellesgodenes inntog og relevans for bistanden.....	21
Globale fellesgoder og norsk bistand	26
Et nytt rasjonale?.....	33
Multilateralt samarbeid og finansiering	36
Internasjonale initiativ.....	37
Implikasjoner for utviklingssamarbeidet: «so what?»	49
Konklusjon	62
Kilder.....	64
Vedlegg I.....	71

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.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med innspill rapporten. Spesielt ønsker vi å takke den tverrfaglige referansegruppen som ble etablert i forbindelse med rapportarbeidet. Gruppen besto av: Dag Olav Hessen, Nina Jensen, Ingunn Klepsvik, Ottar Mæstad, Ole-Jacob Sending, Karl Ove Moene, Regine Andersen, Per Øyvind Bastø, Øyvind Eggen, Henrik Thune, Katerini Storeng og Per Fredrik Pharo.

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

Denne bakgrunnsrapporten ser nærmere på de globale utfordringene som har utvidet rammene for internasjonalt utviklingssamarbeid i senere år. Å finne løsninger på en rekke av disse utfordringene fordrer blant annet frembringelsen av globale fellesgoder. Fellesgodekonseptet er en nyttig linse for å forstå hvordan internasjonalt utviklingssamarbeid skrider frem, og hvorfor noen utfordringer synes uoverstigelige til tross for internasjonal oppmerksomhet og politiske forpliktelser. Et fellesgode er per definisjon «ikke-eksklusivt» og «ikke-rivaliserende». Med andre ord, ingen kan ekskluderes, og mitt forbruk av godet går ikke på bekostning av ditt forbruk. Som denne rapporten vil drøfte, innebærer fellesgodenes natur en stor utfordring for adekvat forsyning og internasjonalt samarbeid.

Oppmerksomheten om globale fellesgoder har økt i takt med økonomisk utvikling, klimaendringer, globalisering og teknologiske fremskritt. Økt internasjonal interaksjon og bevegelse av kunnskap, penger og mennesker fører til smitteeffekter mellom land, både i form av muligheter og utfordringer. I en situasjon der flere av tidens mest prekære utfordringer er globale i sin natur, er enkeltland i økende grad avhengig av å adressere dem i samlet front.

Utviklingen krever også en prinsipiell diskusjon om bistandens rolle i dette arbeidet. Bistanden har vist seg som et yndet instrument for å ta tak i en rekke av disse problemstillingene. I sum representerer utviklingen systemiske reformbehov og finansieringsgap som sprenger rammen for bistanden. Det enorme omfanget av problemstillinger og ambisjoner i Agenda 2030 legger slik sett grunnlaget for reform og nytenkning av norsk og internasjonalt engasjement for bærekraftig utvikling.

Nesten all politikk, inkludert bistand, preges for tiden av den globale koronapandemien. Global helse er derfor et godt eksempel på et globalt fellesgode og har illustrert betydningen av, men også enkeltlands sårbarhet overfor, globale utfordringer. På noen områder, som klimaendringer og tap av biologisk mangfold, står man potensielt overfor en irreversibel utvikling. På områder som forskning og kunnskap, cyberkriminalitet og migrasjon er utfordringene mer håndterbare både på kort og lang sikt.

De globale fellesgodenes unike natur tøyser grensene for tradisjonell bistand, og setter internasjonalt utviklingssamarbeid på stadig nye prøver. Ettersom bistand og mange av utviklingssamarbeidets internasjonale institusjoner i utgangspunktet ikke har mandat til å adressere globale fellesgoder, faller innsatsen for å produsere fellesgoder ofte mellom både eksisterende utviklingssamarbeid, kommersielle løsninger og nasjonale interesser (Kaul og Le Goulven 2003b). Det økende behovet for å produsere globale fellesgoder har likevel ført til tematikkens inntog i norsk og internasjonal bistand, for eksempel utvikling av covid-19-vaksiner, fred og sikkerhet, og ikke minst bevaring av regnskog. Det er behov for å analysere hvilke problemstillinger som best adresseres av den eksisterende utviklingsarkitekturen, hvilke problemstillinger som ikke gjør det og hvilket handlingsrom som finnes for å spesialisere eller komplementere innsatser.

Geopolitisk maktforskyvning og global økonomisk konvergens har på sin side bidratt til en situasjon som 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). Om, og hvordan, verdenssamfunnet kommer sammen for å løse de globale utfordringene vil bety mye for oppnåelsen av Agenda 2030 og utformingen av internasjonalt utviklingssamarbeid.

Hva er globale fellesgoder?

Selv om begrepet fellesgoder har blitt diskutert av økonomer i snart 100 år, er begrepet «globale fellesgoder» relativt ferskt, og ble først brukt i forbindelse med den økte bevisstheten rundt global oppvarming (Seo 2020). Det finnes få, om noen, rene globale fellesgoder, og derfor finnes det heller ingen offisiell definisjon. Selv om konseptet har røtter i mikroøkonomien, har det også blitt brukt for å beskrive en rekke politiske og kollektive problemstillinger. Konseptet har derfor blitt kritisert for å være vagt og abstrakt, og først og fremst nyttig som et retorisk og politisk mobiliserende begrep (Kopinski og Wroblweski 2021; Long og Woolley 2009). En introduksjon til konseptet fordrer derfor en drøfting av flere aspekter ved teorien og relevansen for utviklingssamarbeid.¹

Avhengig av politisk betydning og geografisk utbredelse kan *fellesgoder* forstås som kommunale, nasjonale, regionale eller globale. Et fellesgode kan bli regionalt eller globalt i den grad produksjonen eller ivaretagelsen av godet fordrer innsatser som sprenger rammene for hjemlig politikk (Kaul og Le Goulven 2003a).

Strengt definert er som nevnt et fellesgode «ikke-ekskluderende» og «ikke-rivaliserende». Et spektakulært eksempel fra litteraturen er situasjonen om en asteroide skulle kollider med jorden. Ingen mennesker på jorden kan bli avskåret fra nytten av å avverge dette, og én persons nytte reduserer ikke andre personers nytte (Seo 2020). Globalt omfatter det både kollektive kvaliteter ved natur og klima (allmenninger som luft, biologisk mangfold, hav, et godt klima), og menneskeskapte fellesgoder som for eksempel kunnskap, teknologi, infrastruktur, rettferdige juridiske rammer, fred og sikkerhet, rettferdig handel, normer og menneskerettigheter.

Sagt på en annen måte kan man si at globale fellesgoder handler om grensesprengende «felles-ting» (folkerett, kunnskap, kommunikasjons- og transportsystemer) eller «felles-tilstander» (fred, sikkerhet, bærekraftig menneskelig økonomisk aktivitet) som alle kan benytte, og som kan påvirke hvem som helst (Kaul et al. 2003). Begge kategorier må aktivt styrkes og ivaretas.²

Akkurat som fellesgoder i økonomisk forstand defineres av at de ikke er avgrenset til privat konsum (som både er ekskluderende og rivaliserende), er et definerende trekk ved globale fellesgoder at de ikke er avgrenset til nasjonalt «konsum». Etersom de globale fellesgodene går på tvers av landegrenser og slik sett utfordrer konvensjonelle systemer og

¹ For en introduksjon til økonomiske teorier bak konseptet, og andre giverlands tilnærminger til konseptet se også Selbervik og Hagen (2021).

² Selv om rapporten i stor utstrekning drøfter produksjon av globale fellesgoder, vil *produksjon* i tilfellet med naturlige allmenninger bety ivaretagelse.

beslutningsprosedyrer, har både deres produksjon og konsum konsekvenser for internasjonale relasjoner, multilateralt samarbeid, suverenitet og nasjonal politikk.

Selv om fellesgode-tematikken 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. Kaul (1999; 2003; 2012; 2020) har forsøkt å illustrere denne kompleksiteten gjennom begrepet «publicness» (forstått som 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-nytten er lik for alle land, eller at politiske beslutningsprosesser knyttet til fellesgodet eller forsyningen av fellesgodet er inkluderende og universell (høy grad av «publicness»). Det er først når nytten og beslutningsprosesser angår mange land at også forsyningen av fellesgodet blir mer sannsynlig og mer legitim. Selv om det i et ressurs-allokeringsperspektiv kan være mest effektivt å produsere globale fellesgoder, som for eksempel et stabilt klima eller bevaring av natur i mellominntektsland, må denne innsatsen forankres i landene og kompenseres slik at netto-nytten blir like høy.

Den akselererende sammenknytningen av mennesker og land, og den økende erkjennelsen av mange problemers globale natur, gjør at det i dag vies stor oppmerksomhet til globale fellesgoder. Stadig flere nasjonale fellesgoder antar en global form når utfordringer og muligheter smitter mellom land (Kaul et al. 2003). I møte med globaliseringen innebærer underforsyningen av globale fellesgoder derfor betydelige risikofaktorer.³

Underforsyningen av globale fellesgoder er langt mer påfallende, og vekker som regel større politisk interesse, enn en stabil forsyning: Finanskriser, cyberangrep, pandemier, klimaendringer og mennesker på flukt representerer noen av de grenseoverskridende utfordringene verden står overfor. Det har utvilsomt bidratt til debatten om økt internasjonalt samarbeid, eller tilbaketrekking og proteksjonisme (Kaul 2017). Mens en epidemi eller en økonomisk krise før kunne forbli et lokalt eller dels regionalt problem, er det i vår tid få goder og utfordringer som forblir lokale, og utbredelsen skjer raskt (Haas 2017: 226).⁴

Akkurat som oppmerksomhet om grunnleggende fellesgoder økte innenfor nasjonalstatene etter hvert som vestlige land industrialiserte og ble rikere, ser man i dag en økende bevissthet om behovet for å produsere grunnleggende fellesgoder globalt. Hvis sammenknytningen mellom mennesker, fremveksten av byer og fabrikker og økt utnyttelse av ressurser og arbeidskraft hadde gått sin skjeve gang i nasjonalstater uten produksjon av fellesgoder som infrastruktur, helsetilbud, utdanning, rettigheter, miljøstandarder og sosiale sikkerhetsnett, hadde utviklingen raskt vist seg som lite bærekraftig. Ifølge Desai (2003) var

³ Hadde for eksempel verden vært betydelig mindre sammenbundet (globalisert), ville ikke nødvendigvis en epidemi i Kina fått globale konsekvenser – i alle fall ikke så raskt som vi så i 2020.

⁴ Enkelte forskere (Arce og Sandler 2002) har hevdet at regionale fellesgoder representerer et slags «missing middle» ettersom bistand og nasjonalstater lenge har fokusert på nasjonale fellesgoder, mens multilaterale organisasjoner primært har fokusert på globale fellesgoder. Dette til tross for at transnasjonale fellesgoder hovedsakelig har regional smitteeffekt – de færreste har global «spillover».

det Otto von Bismarcks egeninteresse i å forhindre revolt fra massene som førte til etableringen av de første velferdsordningene.

Med andre ord er dette utfordringer det ikke gir like mye mening å løse innenfor nasjonale eller regionale grenser. Covid-19-pandemien har med all tydelighet vist hvordan manglende beredskap mot smittsomme sykdommer kan gi enorme negative ringvirkninger. I et lengre historisk perspektiv er likevel de positive smitte-effektene av globale fellesgoder dominerende. Globale fellesgoder som forskning, teknologi og innovasjon har de siste 200 årene spredt velstand og fremskritt over hele verden (Kenny et al. 2018). Dette til tross for at de fleste oppfinnelser har skjedd uten tanke for globale fremskritt.⁵

Kaul et al. (2003: 23) definerer globale fellesgoder som «goods with benefits that extend to all countries, people and generations». Birdsall og Diofasi (2015: 2) spesifiserer globale fellesgoder til «institutions, mechanisms, and outcomes that provide quasi-universal benefits to more than one group of countries, extending to both current and future generations». De globale fellesgodene grenseoverskridende natur gjør altså at underforsyning kan få stor betydning for nasjonal politikk i mange land. I tillegg er tidsperspektivet viktig: Verdenssamfunnets suksess eller fiasko i å ivareta godene strekker seg over flere generasjoner (Kaul 2020a).

Flere globale fellesgoder er ikke bare felles i et konsumperspektiv, de må også produseres kollektivt. Fordi global kollektiv handling og optimal fordeling av felles ressurser har vist seg så vanskelig for verdens stater, har utviklingssamarbeidet og bistandsbudsjettene blitt et yndet verktøy i den internasjonale innsatsen med forsyning av globale fellesgoder.

Produksjonen av globale fellesgoder varierer imidlertid i tråd med godets natur. Scott Barrett (2007) har skjelnet mellom fem ulike måter å fremskaffe globale fellesgoder – såkalt «aggregeringsteknologi» (tabell 1).

Tabell 1: Klassifisering av globale fellesgoder: aggregeringsteknologi ⁶

Svakeste ledd	Ressurssterke enkeltlands innsats	Avstå fra handling	Koordinering	Aggregert innsats
Smittsomme sykdommer	Asteroide-forsvar	Atomnedrustning	Internasjonale standarder	Klimatiltak
Atomvåpen	Klima-teknologi	Genteknologi		Ozonlaget
	Vaksineutvikling			

I noen tilfeller er arbeidet med å produsere globale fellesgoder kun så godt som ens svakeste ledd, og fordrer derfor et samarbeid som evner å styrke de svakeste statene. Både atomnedrustning, overfiske og bekjempelse av smittsomme sykdommer er eksempler der

⁵ Poliovaksinen ble for eksempel produsert i USA, for amerikanske borgere. Den har likevel bidratt til helsegevinster for hele verden.

⁶ Basert på Barrett (2007).

internasjonalt samarbeid og suksess er avhengig av innsatser i sårbare kontekster der kapasitet, politisk mobilisering og kriminalitet kan utgjøre betydelige hindre. For eksempel, selv om USA bidro med mest penger til utryddelsen av kopper, som anslagsvis tok livet av 300 millioner mennesker i det 20. århundre, ville man ikke ha lyktes uten en stor innsats i land som India, Somalia og Sudan (Barret 2007; MacAskill 2015).⁷

Også fred, sikkerhet og rettssikkerhet er eksempler på sentrale globale fellesgoder som i sin tur er avhengig av regionale og nasjonale fellesgoder, som for eksempel kapasitet hos regionale organisasjoner eller et kapabelt rettsvesen og nasjonalt forsvar.⁸ Som regel tar produksjon av fellesgoder form av en kontinuerlig innsats over tid, men i tilfellet med kopper var produksjonen binær (enten produsert eller ikke): Selv om det tok tid, er sykdommen i dag utryddet.

I andre tilfeller kan godet produseres av ressurssterke enkeltlands «best shot» innsats. Der bekjempelse av smittsomme sykdommer krever en omfattende og koordinert innsats fra både rike og fattige land, er asteroide-forsvar noe kun et fåtall av verdens mektigste land trolig kan løse på egen kjøp. Men som vi har sett under covid-19 pandemien er også utryddelsen av smittsomme sykdommer et eksempel på både et «svakt ledd»-fellesgode (kapasitet og helsesystemer) og et ressurskrevende «best shot» (forskning og teknologisk fremskritt i ressurssterke land). Digitale fellesgoder er goder med potensielt enorm «smitteeffekt» som kan fremskaffes både gjennom ressurssterke enkeltlands innsats eller felles innsats av flere land.⁹ Da Barrett skrev sin klassifisering i 2007 var utbredelsen av internett fortsatt for begrenset til at digitale teknologier kunne gjøres til reelle globale fellesgoder. Nå er dette endret.

Det åpent lisensierte helseinformasjonssystemet DHIS2 er et eksempel på at enkeltland, i dette tilfellet Norge ved Universitetet i Oslo, kan skape og drifte et grensesprengende fellesgode som er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende for alle med internett-tilgang. DHIS2 brukes i dag som nasjonalt helseinformasjonssystem i 72 utviklingsland, med et nedslagsfelt på 2,3 milliarder mennesker.

I andre tilfeller fordrer et globalt fellesgode at stater avstår fra å handle – som for eksempel i tilfellet med atomkrig og i noen tilfeller menneskerettighetsbrudd og overdreven distribusjon av antibiotika.¹⁰

⁷ To tredjedeler av kostnadene knyttet til utryddelsen av kopper falt på utviklingslandene selv, og nettopp finansieringen av innsatsen var lenge et stort problem som holdt på å avspore samarbeidet (MacAskill 2015; Barret 2007). Med andre ord, selv i de tilfeller der man har en løsning – i dette tilfellet en vaksine – og gevinsten er enorm i et kost-nytte perspektiv, er det ikke sikkert at verdenssamfunnet evner å komme sammen om en tilstrekkelig innsats. I tilfellet med malaria, der en kommersielt tilgjengelig vaksine ennå ikke foreligger, ville trolig jobben blitt enda vanskeligere.

⁸ Noen ganger er oppnåelsen av de ulike godene også forbundet: utryddelsen av kopper var avhengig av et unikt nasjonalt gode i Sudan for å lykkes: nemlig et sjeldent opphold i borgerkrigen som hadde pågått siden 1950-tallet.

⁹ Definisjonen av digitale fellesgoder er forankret hos FNs Generalsekretær: <https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/> Den har en teknisk operasjonalisering i form av en indikatorbasert åpen standard: Standarden forvaltes av Alliansen for digitale fellesgoder og fungerer som et minimumskrav for alle digitale fellesgoder, uavhengig av hvilke sektorområder de faller innunder. I tillegg til åpen lisensiering er ivaretagelse av personvern, brukersikkerhet, og vurderinger rundt risiko for å gjøre skade blant indikatorene som er vektlagt. <https://digitalpublicgoods.net/standard/>

¹⁰ En kommisjonsrapport fra Storbritannia fastslo at rundt 700 000 liv gikk tapt årlig på grunn av antibiotika-resistens. Om ikke verden klarer å snu dagens praksis anslo kommisjonen at dette tallet vil øke til 10 millioner i 2050 og kostnadene i tapt global produksjon beløpe seg til 100 000 milliarder dollar (The Review on Antimicrobial Resistance 2016).

Noen globale fellesgoder trenger i mindre grad finansiering, men koordinering som i tilfellet med felles standarder for tid, geometri og transport, der enkeltland vil ha sterke incentiver for å slutte seg til (Barrett 2007). Normative standarder fordrer dessuten etterlevelse og er i mange tilfeller avhengig av at nasjonale fellesgoder, som godt nok styresett, komplementerer de globale godene.

Endelig finnes det ifølge Barret (2007; 2016) globale fellesgoder som er avhengig av alle lands aggregerte innsats (global kollektiv handling), slik som innsatsen for å minske tapet av natur eller å stanse klimaendringene (med mindre ressurssterke enkeltland plutselig klarer å frembringe et teknologisk gjennombrudd). I slike tilfeller er problemet ofte så stort at verken en supermakt eller allianser av rike land alene kan frembringe godet.¹¹

Samtidig er fellesgoder som frembringes kun så godt som landenes samlede innsats: Økt bidrag fra ett land kan enkelt nøytraliseres av at et annet land trekker sitt bidrag. Samtidig er det et faktum at de rikeste landene har bidratt mest til utslippene, mens de fattigste landene rammes hardest. Dette gjør utgangspunktet for felles handling utfordrende. Derfor nyanseres ofte kategorien «aggregert innsats» med *vektning*: noen lands bidrag vil bety mer for fellesgode-produksjonen enn andres (Byiers et al. 2021). USA og Kinas bidrag til et stabilt klima betyr mer enn fattige lands bidrag, noe som kan svekke incentivene for innsats hos fattige land. På samme måte, på regionalt plan vil for eksempel land som ligger oppstrøms i et elvedelta ha mest å si for produksjonen av fellesgodet flomberedskap (ibid.).

Barretts klassifisering har berøringspunkter med Årdals et al. (2016) hierarkiserte figur for felles samarbeid i fem ulike kategorier (figur 1). Figuren indikerer at ulike globale fellesgoder fordrer ulikt nivå av internasjonalt samarbeid. Noen ganger fordrer frembringelsen av et globalt fellesgode kun et minimum av policy-samarbeid, for eksempel felles normer eller prinsipper og informasjonsdeling. Ofte fordrer det et høyere nivå av samarbeid og kollektiv handling. I de mest krevende formene for internasjonalt samarbeid om globale utfordringer kreves både koordinering mellom stater og privat sektor, felles strategier og beslutningsprosesser, i tillegg til felles finansiering og institusjonelle mekanismer. Når det er usikkerhet om konsekvenser, utviklingsforløp (terskel for irreversibilitet), andre lands bidrag og tiltak, har land ofte betydelige problemer med å mobilisere adekvat kollektiv handling (Barrett 2016). I de tilfeller der det derimot er visshet om utviklingsforløp mot katastrofer, er land formodentlig langt bedre til å koordinere sine innsatser og unngå gratispassasjerer (ibid.).

¹¹ Selv om kraftige utslippsreduksjoner i store land selvsagt hadde bidratt betydelig. 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



Det internasjonale samarbeidet om å utvikle, produsere og distribuere covid-19-vaksiner, i tillegg til diagnoseverktøy og behandling for både rike og fattige land, er et eksempel på en krevende samhandlingsprosess knyttet til globale fellesgoder.¹² Vaksine-innkjøpsdelen av dette arbeidet, COVAX, ble etablert som en ny modell for internasjonalt samarbeid mellom stater, privat sektor, sivilt samfunn, forskning og distributører.¹³ En innkjøpsmekanisme for rike som så vel fattige land var nytt, men bunnet i erkjennelsen om at problemet må løses globalt. Hvis ikke vil fortsatt smitte og stadig nye mutasjoner true den globaliserte økonomien og de rikeste landene som først får kontroll innenfor egne grenser. COVAX nådde ikke ambisjonene om en felles global innkjøpsmekanisme, men har likevel flyttet tenkningen om globale fellesgoder et steg videre.¹⁴

De færreste globale fellesgoder oppfyller både kravet om å være ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende. Det finnes for eksempel kunnskap, rettigheter og teknologi som i prinsippet kunne vært fellesgoder ettersom dette er goder mennesker kan kontrollere frembringelsen av, men der tilgjengeligheten intensjonelt begrenses. Det er med andre ord faktorer som kan hindre produksjonen av fellesgoder. Motsatt er det naturlige fellesgoder (allmenninger) som på grunn av godets bæreevne og der mennesker *ikke* kan kontrollere frembringelsen som ikke oppfyller kravet som ikke-rivaliserende.

¹² Bedre kjent som "Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator".

¹³ Den internasjonale vaksinealliansen (GAVI), som har mandat til å produsere og fordele vaksiner til lavinntektsland, koordinerer det svært kompliserte arbeidet som skal ta hensyn til interesser og behov hos over 90 utviklingsland og nær 100 «selvfinansierende» land.

¹⁴ – [Målet om likeverdig vaksinetilgang er ikke oppnådd | morgenbladet.no](https://www.morgenbladet.no/nyheter/malet-om-likeverdige-vaksinetilgang-er-ikke-opnaadd)

Stadig flere av de naturlige fellesgodene som man i tidligere tider anså som ikke-rivaliserende har på grunn av overforbruk og ressursutnyttelse beveget seg til å bli «trengselsgoder». Det er naturlige fellesgoder som på grunn av menneskelig aktivitet ikke lenger oppfyller kravet som ikke-rivaliserende. Et fellesgode kan slik sett gå fra å være ikke-rivaliserende til å bli rivaliserende i den grad godet har en viss bæreevne.¹⁵ Et godt klima er i utgangspunktet ikke-rivaliserende da mitt forbruk ikke går på bekostning av noen andres. Over tid har vi imidlertid forstått at konsumet av dette godet bidrar til klimaendringer (negative eksternaliteter), noe som igjen har gjort det rivaliserende.¹⁶

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 godene 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 strengt av et myndighetsapparat eller en markedsfunksjon som gir opphav til eiendomsrettigheter, vil bli gjenstand for overforbruk. Likevel fant Ostrom en rekke eksempler på kollektive handlinger som sikret bærekraftig forvaltning av trengselsgoder (Ostrom 1993; Ostrom 2009; Smith 2017).

Tabell 2: Ostroms 2X2 tabell for klassifisering av goder

	Subtraksjon (rivaliserende)		
	Høy		Lav
Vanskeligheter med å ekskluder 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

Ettersom man sjelden ser konkrete eksempler som fullt ut oppfyller de teoretiske kravene til fellesgoder, har enkelte utviklingsøkonomer forenklet konseptet – som for eksempel McNeill (2021) som kategoriserer arbeidet med globale fellesgoder som finansiering av global innsats som kommer alle til gode, ikke bare de fattigste.

¹⁵ 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».

¹⁶ Man kan vri på det og si at dette «forbruket» har i praksis vært «bidrag» til et globalt fellesgode som ikke ekskluderer noen, nemlig global oppvarming.

Incentivproblemet og manglende samarbeid

Selv om en rekke globale utfordringer har fått stor oppmerksomhet i senere år, preges det internasjonale arbeidet av manglende felles institusjonelle mekanismer, ansvarstagen og finansiering. Selv innen reduksjon av klimagasser, som er det fellesgodet som har skapt størst politisk og forskningsmessig engasjement i senere år, har man til gode å finne globalt forpliktende løsninger.¹⁷

Enkeltlands manglende incentiver for å bidra i produksjonen av globale fellesgoder er et sentralt tema i litteraturen. Den utilstrekkelige forsyningen av globale fellesgoder er altså ingen ny problemstilling. På individ- og landnivå kjenner man til problemet knyttet til «gratispassasjerer». Det samme skjer på globalt plan. Markedssvikten er resultat av manglende incentiver knyttet til å ta på seg kostnadene ved å fremskaffe et slikt gode (Jakobsen og Iversen 2019): Når man ikke kan ekskludere noen fra fordelene med godet, kan man heller ikke ta seg betalt. Sagt på en annen måte, det meste av det globale fellesgodet som et enkeltland ønsker å bidra til å produsere, kommer andre land og grupper til gode. For eksempel vil omtrent 85 prosent av klima-gevinsten ved at Kina og USA kutter utslipp av klimagasser tilfalle resten av verden (Nordhaus 2020). Men hvis man snur på det, og ser på hvem som har bidratt mest til problemet, og følgelig *underproduksjonen* av det globale fellesgodet 'stabilt klima', står OECD-land for anslagsvis 59 prosent av totale CO₂-utslipp siden 1751 (Baker og Mitchell 2020). Kina står for 13 prosent alene, mens de 52 fattigste landene i verden kun har bidratt med én prosent.

Hvis verdens stater ønsker et globalt fellesgode frembragt, men ikke evner å mobilisere tilstrekkelig mange bidragsyttere fordi de heller velger å være gratispassasjerer, vil det mest sannsynlig lede til en underproduksjon av godet.¹⁸ Ferske studier bekrefter også den positive virkningen *vissheten* om andre lands frivillige bidrag har på enkeltlands ønske om å bidra til globale fellesgoder (positiv resiprositet) (Beiser-McGrath et al. 2021).

På *nasjonalt* nivå stiller som regel myndighetene opp når verken marked eller frivillighet er tilstrekkelig for å produsere et fellesgode. Under covid-19-pandemien har vi sett nasjonalstatene mobilisere de institusjoner og verktøy de utviklet gjennom 1900-tallet for å betjene egen befolkning (Soucat og Kickbusch 2020). Fraværet av en «verdensregjering» gjør at dette ikke er like enkelt globalt. 195 suverene stater gjør enhver tanke om sentralisering, koordinering, finansiering og kollektiv handling vanskelig. Dette til tross for at denne formen for samarbeid, etter modell av moderne nasjonalstaters offentlige tjenester, etterlyses på globalt plan (Soucat 2019; Yamey et al. 2019; Soucat og Kickbusch 2020). På den annen side,

¹⁷ Kyoto-avtalen er hittil den eneste juridisk bindende avtale man har oppnådd. Selv om Paris-avtalen anses som en suksess avhenger dette av nasjoners frivillige bidrag og er sårbar for utmelding, eksemplifisert av USA. Det er ingen sanksjonsmulighet for de landene som ikke overholder sine forpliktelser.

¹⁸ Her må man selvsagt skille mellom de globale fellesgoder som fordrer innsatser fra alle involverte, inkludert «det svakeste ledd», og de som kan håndteres av enkeltland, eller mindre koalisjoner av land. Man ser også bedre samarbeid om harmonisering av standarder og kommunikasjon der nettverks- og stordriftseffekter gjør gevinsten for deltakelse større enn kostnadene.

finnes det i nyere tid en rekke eksempler på begrenset suverenitetsavståelse til fordel for internasjonal kollektiv koordinering og handling på regionalt og internasjonalt nivå.¹⁹

Ikke alle land ser seg nødvendigvis tjent med å samarbeide mot et mål om å produsere globale fellesgoder. For det første er det for en del fattige land vel så viktig å produsere nasjonale fellesgoder før man retter innsatsen mot globale fellesgoder. Globale fellesgoder har ofte vært betraktet som et «overskuddsfenomen» historisk sett. For det andre spriker preferansene, og det finnes intet motstykke til nasjonale politiske partier eller bevegelser (som enkeltmennesker aggregerer preferansene gjennom på nasjonalt plan). Med andre ord, det er ikke gitt at alle land vil tjene på produksjonen av globale fellesgoder, men det *påvirker* alle land på den ene eller den andre måten.

Selv om alle land var tjent med et bredest mulig samarbeid om å utrydde kopper, er ikke dette nødvendigvis situasjonen når det gjelder forvaltning av verdens fiskebestander og klima. Når noen land samarbeider om en reduksjon av sitt press på utvalgte fiskebestander eller reduserer sine CO₂-utslipp, kan andre land se sitt snitt til å øke sitt fiske og utslipp i deres sted (aggregert gode). Et lands utslippskutt kommer i størst grad andre land til gode og har derfor en annen incentivstruktur enn fellesgoder som primært handler om harmonisering av standarder (Barrett 2014). Justering av incentiver var derfor viktig i arbeidet med Montrealprotokollen som ga redusert bruk av KFK-gasser og reverserte ødeleggelsen av ozonlaget.

Montrealprotokollens suksess kan til dels forklares med at konsekvensene var mer direkte og skremmende for «alle»: Hudkreft og grå stær hos mennesker, i tillegg til lett observerbare skader på planter og dyreliv i havet (Barrett 2007). Samtidig var ny og alternativ teknologi tilgjengelig til en overkommelig pris, noe som lenge har vært et problem ved omleggingen fra fossilt brensel.²⁰ I tillegg betydde den tekniske overgangen trolig veldig lite for forbrukere. Dette har ikke vært tilfellet når det gjelder et bredere grønt skifte på grunn av klimaendringer.

Sist, men ikke minst, har Montrealprotokollen handelsbegrensninger for de som ikke er part eller overholder avtalen (som bidrar til å tydeliggjøre og forsterke incentivene). Til sammen vrir dette lands incentiver fra å slippe ut mer når andre kutter til å følge kollektivets bestrebelser på å ivareta et globalt fellesgode.

Ut fra drøftingen om hvordan produksjonen av globale fellesgoder spriker i hensyn til incentiver og metodikk, kan man for illustrative årsaker snu litt på perspektivet og fordele «fellesondene» (underforsyning av globale fellesgoder) ut fra hvor nær verdenssamfunnet er

¹⁹ 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'»

²⁰ Ifølge Barret (2007) hadde derfor de aller fleste land en egeninteresse i å begrense bruken av KFK-gasser. Sammenlignende perspektiv på teknolog, risiko, direkte skader, håndhevelse og kost-nytte beregninger er langt fra like åpne i klimaforhandlinger eller i bærekraftsagendaen. Montrealprotokollen diskuteres også lenger ned.

i å finne gode løsninger (tabell 3).²¹ Frustrasjon rundt standhaftige globale utfordringer (underforsyning av fellesgoder) stammer som regel fra kostnadene som produksjonen av disse medfører, for eksempel hvordan finansiell stabilitet oppnås eller hvordan global oppvarming unngås.

Tabell 3: Globale «fellesonder» i et løsningsperspektiv²²

Vi er det bevisst	Vi forstår det	Løsning foreligger	Ondet er løst
<ul style="list-style-type: none"> • Asteroide-kollisjon • «Selvbevisst» kunstig intelligens 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaendringer • Malaria • Finansiell ustabilitet • Enkelte «glemte tropiske sykdommer» 	<ul style="list-style-type: none"> • Polio • Enkelte tropiske sykdommer • Atomkrig • MR-brudd 	<ul style="list-style-type: none"> • Hull i ozonlaget • Kopper • Uregulert og usikker flytrafikk

Selv om det finnes globale fellesgoder som kan produseres av en mindre gruppe ressurssterke land (forskning, kunnskap og teknologi), er det mye som tyder på at de goder som fordrer et bredt internasjonalt samarbeid er de mest relevante for norsk utviklingsamarbeid. Eksempler er pandemibekjempelse, reduksjon av klimautslipp, fred og menneskerettigheter. Det internasjonale samarbeidet om nevnte fellesutfordringer er søkt ivaretatt gjennom multilaterale institusjoner som for eksempel FN og Verdensbanken.

I mange tilfeller er imidlertid de internasjonale organisasjonene ikke spesielt egnet for å legge til rette for produksjon av globale fellesgoder. I en stadig mer *polysentrisk* verden der nye regionale maktsentre danner egne multilaterale institusjoner ser det dessuten ikke ut til at det internasjonale samfunnet har fyllestgjørende samarbeidsløsninger (Ostrom 2009; Smith 2017). Det er selvsagt ikke vanskelig å finne både resolusjonstekster, uttalelser og grupperinger i de fleste land som deler behovet for å fremskaffe og ivareta globale fellesgoder,²³ men det er i dynamikken som oppstår når land må *handle* kollektivt at problemer ofte oppstår.

Ifølge Scott Barrett er det de multilaterale plattformenes begrensede evne til å endre nasjonalstaters underliggende incentiver som ligger ved kjernen av problemet. Derfor vil ikke frivillighet, normative rammeverk, «naming and shaming», eller internasjonal konsensus være nok til å fostre kollektiv handling på globalt plan. I samtale med Norads

²¹ Det er enkelte som betegner manglende frembringelse av fellesgodene som «fellesonder» ettersom det har negative eksterne effekter som sprer seg over landegrensene. Inge Kaul (e-post utveksling) understreker imidlertid at det ikke er noen normativ verdikonnotasjon knyttet til fellesgoder (selv om begrepet indikerer dette), det er kun det motsatte av et privat gode – ikke det motsatte av et fellesonde.

²² Kategoriseringen i tabellen er ment illustrerende. Enkelte onder kan passe i mer enn én kategori, og om det foreligger en løsning eller ei vil selvsagt kunne diskuteres på både faglig og politisk plan.

²³ Se for eksempel: [Verdensledere: – Vi trenger en internasjonal traktat for pandemiberedskap – VG](#)

referansegruppe for globale fellesgoder understreket Scott Barrett sin bekymring for det multilaterale systemet:

My worry is that naming and shaming in international organizations causes the group and the individual players to set higher goals and more demanding commitments, but it doesn't change their actual contributions or incentives in any way. We stumble into this fallacy because we focus on nation-states, and what they say and can do individually. ODA is similar. We focus on how much is pledged or given individually, not what is achieved. There is a total mismatch between the [global] problems themselves and the way we are organized.

Legitime internasjonale plattformer som kan fasiliterere, forplikte og dokumentere den kollektive innsatsen vil selvsagt være et viktig skritt på veien for å adressere prekære globale fellesgoder, se drøfting av internasjonale initiativer og reformforslag nedenfor. Derfor vil det også være svært begrenset hva Norge og andre land kan gjøre på egenhånd.

Likevel mener både Inge Kaul og Scott Barrett at enkeltland som Norge kan bidra med kalkyler og finansieringsmekanismer som bedre integrerer informasjon om incentiver, gevinster og kostnader for stater i den kollektive produksjonen av ulike globale fellesgoder.

Slik sett går det en naturlig bro mellom viktige bestanddeler av norsk utenriks- og utviklingspolitikk på den ene siden, og håndteringen av globale fellesgoder på den andre (figur 2).

Figur 2: Berøringspunkter mellom globale fellesgoder og norsk utviklingspolitikk



Tematikkens kompleksitet og oppgavens natur gjør det imidlertid vanskelig å vurdere helhetlig hvordan det eksisterende utviklingssamarbeidet organiserer seg med hensyn til å adressere ulike globale fellesgoder. Utfordring med å finne kollektive løsninger for frembringelse av fellesgoder har imidlertid ledet til en rekke enkeltstående initiativ, ofte initiert ad hoc av allianser av land, sivilt samfunn, privat sektor og filantroper. Variasjonen er

ofte stor, både basert på godets natur, grad av samarbeid, innovasjon og kunnskap innenfor sektoren – og etter hvert grad av digital infrastruktur og digitalisering.

Det er likevel ingen tvil om at bistand (ODA) har blitt et viktig instrument i det mellomstatlige samarbeidet rundt globale fellesgoder, selv om dette har medført utfordringer både knyttet til bistandens normative posisjon, legitimitet og ikke minst effektivitet. Den neste delen av notatet vil derfor ta for seg tematikkens skjæringspunkt mot bistand og multilateralt samarbeid, før siste del drøfter mulige implikasjoner og handlingsmuligheter for Norge.

Globale fellesgoder og bistand

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.²⁴ Den diskursive og programmessige evolusjonen henger sammen med politikkområdets følsomhet overfor minst fire faktorer:

- trender, innovasjon og kunnskapsutvikling i internasjonalt utviklingssamarbeid
- globale endringer, globalisering og «historiens gang»
- endringer i fattige lands behov og kapasitet
- skiftende prioriteringer hos giverland (ofte som resultat av innenrikspolitisk dynamikk)

Globale fellesgoder er ett viktig område som «rather quietly [...] under the radar» har blitt inkorporert i bistanden (Davies 2014: 95). Mens konseptet «menneskelig utvikling» (*Human Development Report* i 1990 etablerte konseptet internasjonalt) har komplementert den ofte statssentrerte utviklingsdiskursens *nedenfra*, kan det sies at de globale og transnasjonale fellesgodene utvider utviklingsdiskursen *ovenfra*. Utviklingen er reflektert i bærekraftsmålene og Agenda 2030. Synteserapporten som la grunnlaget for bærekraftsmålene understreket hvordan planetens bærekraft er sterkt forbundet med målet om utryddelse av fattigdom.²⁵

Agenda 2030 er tydelig på hvordan globale problemer som klimaendringer, tap av natur, smittsomme sykdommer og terrorisme må ta en sentral plass i utviklingssamarbeidet i årene som kommer. Fremover er det i særdeleshet tre overordnede faktorer som ser ut til å prege vår tenkning om utviklingssamarbeid:

1. bevegelsen i hvilke utfordringer den store og heterogene gruppen av «utviklingsland» står overfor
2. utviklingsdiskursens økte vektlegging av forebygging og «brannslukking» (fra en mer optimistisk grunnholdning til frykten for irreversible katastrofer)

²⁴ 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.

²⁵ Rapportens tittel røper en endringen, «The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet» (UN A/69/700).

3. behovet for å komme opp med bedre løsninger på et av globaliseringens vanskeligste puslespill, nemlig de globale fellesgodene som innebærer en betydelig lenger tidshorisont enn mange av de problemer bistanden primært adresserer

Utviklingslands utfordringer – og globale utfordringer

Utviklingssamarbeidets evolusjon har skjedd parallelt med en unik global fremgang på helse, inntekt og levestandard de siste 75 årene. Grunnleggende sett har fremgangen etter andre verdenskrig hatt sammenheng med en *nedgang* i katastrofer som krig, hungersnød og vold. Samtidig har vært økt tilbud av grunnleggende tjenester og teknologi som skolegang og vaksiner, samt makroøkonomiske reformer knyttet til industrialisering, handelsliberalisering og sunnere pengepolitikk (som sjelden har medført arbeidskrevende implementering) (Andrews et al. 2017). Bortsett fra i sårbare kontekster, der utviklingen mange steder har gått i stå eller blitt reversert, har land med politisk visjonært lederskap kunnet høste flere av de siste tiårs lavthengende frukter i form av økt stabilitet, handel, gjeldslette, høye råvarepriser, investeringer og bistand.

Den økonomiske veksten blant fattige land har vært særlig påfallende de siste tre tiårene, men spaknet etter 2015. I kjølvannet av Den kalde krigen har veksten i flere av verdens fattigste land – inkludert noen av verdens mest folkerike land – medført at nær 40 land har beveget seg fra å være lavinntektsland til mellominntektsland (Sumner 2016). De fleste ekstremt fattige bor derfor ikke lenger i lutfattige land.²⁶ Mange land har likevel ikke klart å konvertere den økonomiske veksten til fattigdomsreduksjon for alle. Av den drøye milliarder mennesker som har arbeidet seg ut av ekstrem fattigdom de siste tre tiårene, er anslagsvis 860 millioner kinesere og resten i stor grad indere (Christensen et al. 2019).

Etter mange år med oppløftende fattigdomsreduksjon globalt ser vi nå økende fattigdom og global ulikhet, ettersom de fattige rammes hardest av covid-19-pandemien.²⁷ 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).

Med andre ord, selv om den globale økonomiens størrelse har doblet seg siden 1990, har nasjonal ulikhet bidratt til at ekstrem fattigdom biter seg fast i Afrika sør for Sahara og i folkerike mellominntektsland.²⁸ Følgelig ser vi også en økende relevans for bistand, og ikke en gradvis avvikling, som mange kanskje trodde for få år tilbake. Å løse flere av problemene som er skissert over fordrer imidlertid politiske systemendringer internt i land.

Utviklingssamarbeidets tradisjonelle ressursoverføringer må komplementeres med økt samarbeid, handel og kapasitetsutveksling. Investeringer, gunstige lån og samstemt politikk for utvikling, er derfor av mange ansett som de viktigste sporene å forfølge, gitt

²⁶ Mens 90 prosent av verdens fattige bodde i lavinntektsland i 1990, i bodde 70 prosent (ca. én milliard mennesker) i mellominntektsland i 2012 (ibid.).

²⁷ 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).

²⁸ I Nord-Afrika og Midtøsten økte ekstremfattigdommen med nesten 5 prosent mellom 2013 og 2018 på grunn av konflikten i Syria og Jemen (Thonstad 2020). Flesteparten av de «nye fattige» som øker i kjølvannet av covid-19-pandemien vil komme til i mellominntektsland (Gavas og Pleeck 2021).

fattigdommens endrede topografi. Å støtte utbyggingen av velferdsregimer med offentlige tjenester og fellesgoder og en infrastruktur som knytter de marginaliserte gruppene på økonomien, har i tillegg til sikring av regionale fellesgoder vokst frem som viktige prioriteringer i utviklingssamarbeidet.

Samtidig vil fortsatt økonomisk vekst etter hvert gjøre at flere mellominntektsland går mot et inntektsnivå som vil avskjære dem fra å motta bistand. Dette vil bli et paradoks all den tid landene vil forbli sentrale partnere i produksjonen av regionale og globale fellesgoder (samtidig som de huser brorparten av verdens ekstremt fattige).²⁹

Parallelt med denne reorienteringen av utviklingssamarbeidets metodikk og prioriteringer i flere mellominntektsland, har etterspørselen etter den fleksible bistanden økt i sårbare og konfliktrammede stater. Der er behovet for både tradisjonell humanitær bistand, langsiktig utviklingshjelp og ressuroverføringer er stort.³⁰ Det er imidlertid høyst usikkert hvor effektiv bistanden er under disse forutsetningene (Rudbeck 2020). Flere av de sårbare kontekstene står i tillegg dårligst rustet til å takle de verdensomspennende «ondene» som truer med å reversere fremgangen man lenge tok for gitt: klimaendringer, pandemier, konflikt, irregulær migrasjon og økonomisk volatilitet og ulikhet. Oppsummert kan man si at selv om global fattigdom har vært på vikende front i 200 år, kan man se tendenser til at det begynner å gå i revers på flere fronter. Dette henger blant annet sammen med grenseoverskridende utfordringer og underforsyning av globale fellesgoder.

Bistand i stadig endring

Komplekset av utviklingspolitiske problemstillinger har hatt store konsekvenser for den mest fleksible form for utviklingsfinansiering, nemlig bistand. Kombinasjonen av utviklingen beskrevet over og utviklingssamarbeidets sterke tendens til å sette stadig nye og ambisiøse mål, gjør rekken av legitime behov og hensyn nærmest endeløs (Engberg-Pedersen 2015).

Fra å være det primære verktøyet i vestlig ressuroverføring til utviklingsland i etterkrigstiden, har bistand over tid antatt rollen som en komplementerende komponent i den stadig større og mer heterogene utviklingsagendaen. I tillegg har også *bistanden selv* blitt langt mer mangfoldig, med vekt på kompetanse, teknologi og overføring av policy- og institusjonsløsninger. Selv om man i flere tiår har man forsøkt å begrense de sentrifugale kreftene som sprer og fragmenterer internasjonalt utviklingssamarbeid utover en rekke mål, land og kanaler, har man altså ikke lyktes (ibid; Severino og Ray 2010).

Likevel forblir bistandens primære funksjon *finansiering*. I så måte er det flere utviklingstrekk som samlet sett utfordrer vår tradisjonelle forståelse av bistand: Stadig færre land er

²⁹ 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 Pudussery 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.)

³⁰ Ettersom enkelte mellominntektsland også har opplevd økende konflikt er det i fremtidige prognoser kategorien «sårbare kontekster» som kommer til å huse flest ekstremt fattige i årene som kommer. Verdensbanken har anslått at 90 prosent av verdens ekstremt fattige vil bo i kun 31 land innen 2030, hvorav 24 har vært kategorisert som «sårbare» (Rudbeck 2020). Corral et al. (2020) anslår at de 43 land med høyest fattigdomsandel er enten sårbare eller geografisk plassert i Afrika sør for Sahara. De 37 landene som formelt er kategorisert som sårbare av Verdensbanken huset i 2020 kun 10 prosent av verdens befolkning, men 40 prosent av verdens ekstremt fattige (Verdensbanken 2020: 11-12).

avhengig av bistand, stadig flere mellominntektsland gir bistand selv, stadig flere grenseoverskridende problemstillinger søkes adressert gjennom bistand og stadig flere regionale maktsentre balanserer OECD-landenes dominerende stilling som premissleverandør innen utviklingsdiskursen.

Det er ikke dermed sagt at bistand er mindre viktig enn før, tvert imot. For det første må det understrekes at bistandspenger i seg selv aldri har vært avgjørende for enkeltlands utvikling, selv om det har vært viktig for enkelte målgrupper. Men bistandens relative ressursknapphet i forhold til andre finansieringsformer gjør den paradoksalt nok *mer* verdifull (Glennie 2019). Ingen av de eksisterende formene for utviklingsfinansiering kan overta den konsesjonelle bistandens rolle og funksjon. Bistandens avtakende grensenytte ved høyt volum, sammen med profesjonaliseringen og effektiviseringen av internasjonalt utviklingssamarbeid, tilsier at en konsesjonell finansieringsmekanisme som bistand fortsatt er viktig.

En mannsalder etter at bistanden oppsto, er det fortsatt ingen reelle alternativer til bistand når det gjelder offentlig konsesjonell utviklingsfinansiering. Selv om bistandsarkitektens fremstilling av givere og mottakere virker aldri så anakronistisk, forblir bistand den største fleksible og konsesjonelle form for finansiering verden har. Vidløftige visjoner om å transformere utviklingsfinansiering og «katalysere» flere, mer innovative og større former for finansiering (for eksempel «Billions to Trillions»-initiativet som Verdensbanken lanserte i 2015), har ikke forløst noe i nærheten av hva som trengs for å nå bærekraftsmålene.³¹

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». I løpet av de siste tiårene har vi derfor sett en oppmykning av definisjonen av bistand (Official Development Assistance), 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 og bistandsnivå enn mottakerlands nytte og faktiske resultater (Kenny 2020). Selv om dette vitner om bistandens unike fleksibilitet og giverlands overbærenhet når det gjelder å strekke på normative rammeverk, ligger også kimen til flere av de stadig tilbakevendende problemstillingene knyttet til bistandseffektivitet her, som for eksempel giverkoordinering, manglende åpenhet, manglende eierskap og kortsiktighet.

Fellesgodenes inntog og relevans for bistanden

Hvis vi vender tilbake til utgangspunktet: Hjelper det verdens fattige at Norge og andre giverland forsøker å fremskaffe globale fellesgoder? Det kommer an på hvilken form for hjelp det er snakk om. Som nevnt har globale fellesgoder to definerende kjennetegn: det må være ting eller tilstander som er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende. Per definisjon

³¹ Før covid-19-pandemien estimerte FN at gapet mellom tilgjengelig finansiering og hva oppnåelse av bærekraftsmålene i utviklingsland vil koste, 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 ennå ikke skjedd (Norad rapport 1/2019).

bryter dette med OECD DACs definisjon av bistand som primært skal fremme utvalgte fattige lands velferd og økonomiske utvikling.³²

Samtidig er det ingen tvil om at flere globale fellesgoder har en betydelig innvirkning på fattige land og grupper. Og i senere år har stadig nye og innovative finansieringsformer kommet til som et forsøk på å øke produksjonen av globale fellesgoder, som regel organisert gjennom multilaterale institusjoner og fond (Davies 2014). Disse initiativene har klart å legge til rette for og trekke med seg både privat sektor og sivilsamfunnsaktører, som ofte har en mer naturlig *global* innretning enn nasjonalstater.

Det er langt fra sikkert at målgruppene for det som finansieres av bistanden, hvis de ble spurt, hadde vektlagt de samme fellesgodene som rike land. Mens hav og klimatiltak trolig er øverst på listen til mange rike land, kan man anta at for eksempel luftkvalitet, biologisk mangfold, fravær av voldelig konflikt og ordnet regulær migrasjon vil være høyere verdsatt av fattige grupper i mange land.³³ På den annen side kan det nok også være tiltak som faller godt *innenfor* definisjonen av bistand som oppleves mindre prekært for fattige land enn enkelte globale fellesgoder, som for eksempel vaksineutvikling for pandemier eller klimateknologi (som per dags dato faller utenfor bistanden). Til sist er det ikke lenger slik at bistandens dikotome fremstilling av verden i rik (Nord) og fattig (Sør) lenger stemmer: det mer riktig å snakke om en variert skala av land med kryssende interesser, preferanser og behov.

En annen utfordring er at mange mennesker i fattige land er prisgitt nasjonale og regionale fellesgoder for å kunne ta del i globale fellesgoder. *Fraværet* av nasjonale fellesgoder, som en god forvaltning, sikkerhet, demokratiske prosesser, gode helsesystem eller en rettsstat, kan stå i veien for goder man på globalt plan har satt seg mål om å nå, og har løsninger for.³⁴

En rekke smittsomme sykdommer har man kunnskapen til å kontrollere, alle FNs medlemsland har vedtatt menneskerettighetene, fred og sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for utvikling og økonomisk vekst. Dette er potensielt tilgjengelige goder som likevel ikke når ned til befolkningen i mange sårbare kontekster. For eksempel finnes kunnskapen og teknologien for å stanse en rekke smittsomme sykdommer, men dette globale godet hjelper ikke nødvendigvis befolkningen i DR Kongo eller Sør-Sudan.

Eksempelene illustrerer også hvordan enkelte av de mest problematiske globale fellesgodene når det gjelder bistand og utviklingssamarbeid sentrerer om såkalt «svakeste-ledd» fellesgoder som fordrer en ekstra innsats i enkelte kontekster. Koppevaksinen ble utviklet i 1796. Likevel skulle det ta nesten 200 år før de mest utfordrende kontekstene fikk full vaksinedekning i 1980. Det var med andre ord den kollektive samhandlingen –

³² Enkelte eksperter har derfor uttalt at det er oppsiktsvekkende at giverland benytter bistand til å adressere globale fellesgoder (Kaul et al. 2015; Kenny 2020).

³³ Rundt årtusenskiftet, da en del av litteraturen som første gang adresserte bistand og globale fellesgoder kom til, var det en antakelse om at fattige land og rike land hadde divergerende interesser når det gjaldt globale fellesgoder. Tanken var at fattige land primært ville fokusere på å stable på beina noen nasjonale fellesgoder før de kunne adressere problemstillinger som for eksempel klima. I dag er ikke denne distinksjonen så lett å ta for gitt ettersom de fattige ofte er mest sårbare og rammes hardest av klimaendringene.

³⁴ 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.

organiseringen, koordineringen og gjennomføringen av vaksinasjonsarbeidet i krevende kontekster – som var kunsten, ikke vaksinen i seg selv.

Slik sett kan man se på mer tradisjonell bistand som en støtte til nasjonale «tilgangsgoder», som indirekte støtter opp om globale fellesgoder, noe som vil være mer i tråd med bistandens opprinnelige mandat.³⁵ 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. Foruten helseinformasjonssystemet nevnt over kan digitale fellesgoder også bidra gjennom digitale identitetsløsninger, åpne værdata og værmodeller, og åpne læringsteknologier.

Omvendt kan forekomsten av nasjonale goder som vaksinetilgang og immunitet i rike land bli en sovepute i arbeidet for å nå globale fellesgoder som utryddelse av polio, meslinger og malaria. Det er heller ikke til å komme fra at flere rike land har utvist et langt sterkere engasjement for vaksinetilgang i egne land enn internasjonal tilgang (Bollyky et al. 2020; Kaul 2020b). Med andre ord, en nasjonal variant av et globalt fellesgode kan redusere enkeltlands incentiver for å fremme det samme godet globalt (Barrett 2014).

Produksjon av globale fellesgoder er altså langt fra bare en teknisk vurdering av kost-nytte, men i høy grad et spørsmål om politisk interesse og vilje (Conceicao 2003). Derfor har også bistandsinnsatser for å adressere globale fellesgoder blitt kritisert for å være en forlengelse av giverlands nasjonale interesser (Smith og MacKellar 2007). Adekvat produksjon av globale fellesgoder er et ansvar som kan sies å ligge både innenfor staters kjerneinteresse og innenfor deler av bistanden. Men når egeninteressen eller kapasiteten ikke er sterk nok til å mobilisere handling og finansiering – og finansieringen heller ikke kan forsvares som bistand – kan den internasjonale innsatsen for å forsyne globale fellesgoder svekkes.

Det er som nevnt flere måter å kategorisere globale fellesgoder på, og det er flere måter å vurdere finansieringen av disse på (Birdsall og Diofasi 2015; Kenny et al. 2018). Innenfor utviklingssamarbeidet har imidlertid et stabilt klima, bekjempelse av smittsomme sykdommer, kontroll med ulovlig kapitalflyt, friere handel, tilgang til forskning, forebygging av naturkatastrofer og fred og sikkerhet ofte vært fremhevet. Det er imidlertid ingen konsensus om hvilke globale fellesgoder som bør medregnes i et utviklingsperspektiv.³⁶ 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 føringene for utviklingssamarbeidet.³⁷

³⁵ Ifølge Barret (2014) går klima-tilpasning og tradisjonelle tilnæringer 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.

³⁶ Som Kenny (2020) har påpekt, er det i en globalisert verden vanskelig å distingvere tydelig mellom hvilke aktiviteter og investeringer som entydig fremmer globale fellesgoder og hva som ikke gjør det. Det må derfor forstås som et gradsspørsmål.

³⁷ CGD kaller disse “development-relevant global public goods” (DR-GPGs). Flere av bærekraftsmålene i Agenda 2030 kan sies å være fellesgoder.

Siden konseptet globale fellesgoder først entret norsk og internasjonal utviklingspolitikk rundt årtusenskiftet, har fremgangen på systemvide og forpliktende løsninger og finansiering vært treg.³⁸ Manglende informasjonen om nasjonal og multilateral finansiering av dem har gjort målrettet arbeid med tematikken vanskelig, selv om tall indikerer at bistandsfinansieringen av globale fellesgoder har økt dramatisk (Davies 2014).³⁹ I senere år er det likevel gjort forsøk på å beregne internasjonal finansiering av globale fellesgoder.

Et konservativt anslag fra Birdsall og Diofasi (2015) fastslo at overføringer til globale fellesgoder *i utviklingsland* lå på omkring 14 milliarder USD årlig.⁴⁰ Dette var ifølge Birdsall og Diofasi brukt på utviklingsrelevante globale fellesgoder definert som globale trusler eller muligheter som er spesielt relevante for verdens mest fattige og sårbare, der investeringenes avkastning ikke kunne avgrenses til enkeltland (ibid.). Summen hadde med andre ord ikke en direkte kopling til bistand, men var for det meste rapportert som bistand. Tallet utgjorde omtrent ti prosent av internasjonal bistand og er langt fra de innsatser som vil kreves for å produsere globale fellesgoder. For eksempel lovet 18 av verdens rikeste land å bidra med 50 milliarder USD i året innen 2020 for å adressere ett globalt fellesgode *i utviklingsland* – nemlig utslippskutt (UNFCCC 2015). Davies (2015) estimerte at omtrent 25 prosent av internasjonal bilateral bistand gikk til globale fellesgoder. I en annen publikasjon fant Development Initiatives at om lag 13 milliarder USD av internasjonal bistand i 2014 gikk til globale fellesgoder (DI 2016).⁴¹ I en tidligere publikasjon estimerte Kaul og Le Goulven (2003a) at omtrent 30 prosent av internasjonal bistand gikk til globale fellesgoder. Ifølge tall fra Development Initiatives har Tyskland, Japan og USA de høyeste bistandsfinansierte bidragene til globale fellesgoder i absolutte tall. En oppdatert oversikt (figur 3b) med data fra 2018 viser at Norge er det landet som kanaliserer den høyeste andelen av sin bistand til globale fellesgoder:

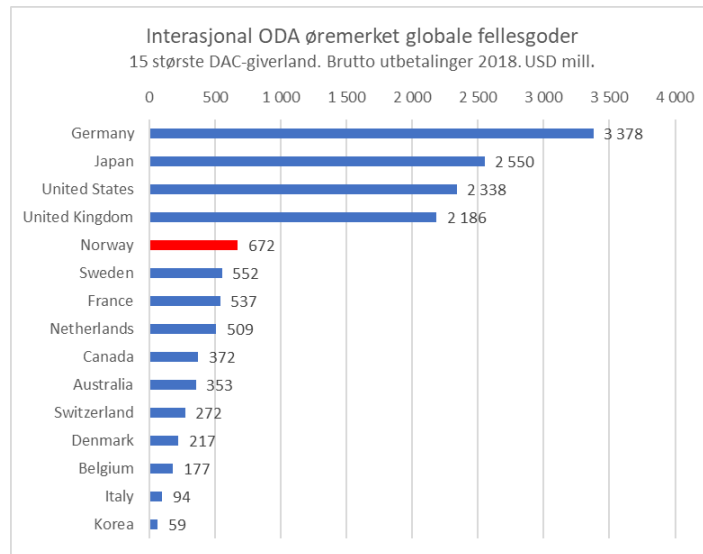
³⁸ Det ligger i fellesgodenes natur at finansiering og underprovisjon vil være en utfordring. Problemet har vedvart innen internasjonalt utviklingssamarbeid og er drøftet i en rekke norske stortingsmeldinger siden det først ble adressert i Meld. St. 19 (2002-2003). Meld. St. 13 (2008-2009: 36) slo fast at «verdenssamfunnet er nødt til å finne andre mekanismer for å sikre finansiering av de globale fellesgodene». Over et tiår senere er det mulig å konstatere at dette ikke har skjedd i tilstrekkelig grad.

³⁹ 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).

⁴⁰ 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.

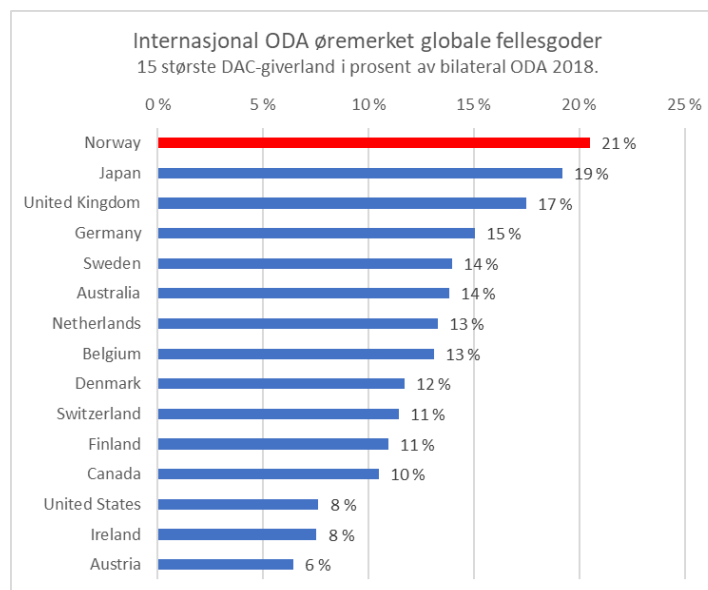
⁴¹ I rapporten fra Development Initiatives var forskning, global helse, klima og miljø, fred og sikkerhet, humanitære organisasjoner, handel og kommunikasjon regnet som GFG.

Figur 3a: Internasjonal bistand fra DAC-medlemmer til globale fellesgoder, 2018



Som tilfellet er blant flere større giverland, er majoriteten av den øremerkede bistanden til globale fellesgoder viet tematikken klima og miljø (se figur 7 nedenfor). For Norges del var 73 prosent i 2019 (4,7 milliarder kroner av totalt omlag 6,4 milliarder kroner) viet klima og miljø. 90 prosent av denne støtten hadde utslippsbegrensning som hovedmål. Av de 4,7 milliarder kronene viet klima og miljø gikk 2,8 milliarder til Klima- og skogsatsingen. Med andre ord står programmet for nær halvparten av den bistandsfinansierte satsingen på globale fellesgoder.

Figur 3b: Andel av øremerket bistand til globale fellesgoder, 2018



For at investeringer i fellesgoder skal være effektiv *bistand* argumenterer Kenny (2020) for at investeringene bør gå til sektorer og innsatser som relativt sett er underfinansiert i fattige land. Han trekker deretter frem

a) offentlige tjenester/goder til grupper som er marginalisert eller ekskludert av myndighetene

b) tilknyttede nasjonale fellesgoder som myndighetene ikke støtter på egen kjøp

c) globale fellesgoder av særskilt interesse for fattige land.⁴²

Med andre ord: det må være utfall, institusjoner og mekanismer som har betydelig relevans for utvikling og sårbare grupper, men som ikke adresseres av fattige land selv på grunn av manglende kapasitet.

Globale fellesgoder og norsk bistand

Selv om produksjonen av globale fellesgoder innebærer mer enn kun finansiering, blir debatten mer håndgripelig når den avgrenses til det. Ettersom *nasjonale* fellesgoder er et viktig bidrag til globale fellesgoder, står enkeltlands nasjonale budsjetter (inkludert privat forbruk) for de klart største bidragene til finansieringen av de globale fellesgodene: Nasjonale utslippskutt, utdanningstilbud og helsevesen er eksempler på essensielle bidrag til et stabilt klima, kontroll med befolkningsvekst og smittsomme sykdommer (Kaul og Le Goulven 2003a). Rundt årtusenskiftet ble den nasjonale finansieringen av globale fellesgoder beregnet til omtrent seks tusen milliarder USD (hvorav fem tusen milliarder kom fra rike land) (ibid.).⁴³ Utdanning og helse er eksempler på goder som i utgangspunktet kan ses på som private (enkeltmennesker setter stor pris på godene og vil bruke egne ressurser for å sikre seg tilgang), men som i de fleste land er gjort offentlige (felles). I mange tilfeller er ikke dette bare et tilbud, men obligatorisk og skjer fordi en adekvat forsyning av godene til hele fellesskapet ikke bare har positive virkninger på enkeltmennesker, men også staten som helhet.⁴⁴

Innenfor nasjonalstatene har produksjonen av fellesgoder gått fra de mest basale (rettstat, juridisk vern, helsetjenester og skole) til stadig mer spesialiserte i takt med teknologisk utvikling, økonomisk vekst og politisk maktkamp. Hvis goder som sikkerhet og helse ikke blir tilgjengelig for hele befolkningen vil rikere grupper kunne nyte disse privat, for eksempel gjennom sikring av hjem og eiendeler eller helseforsikringer.

Internasjonalt har man i økende grad blitt enige om behovet for overnasjonale fellesgoder, selv om preferanser og kapasitet varierer mellom land og regioner, og implementering følgelig har uteblitt. En annen avgjørende forskjell mellom det nasjonale og internasjonale arbeidet med fellesgoder er at produksjonen av fellesgoder behøver mer enn kun finansiering. Oftest må man ta i bruk flere virkemidler som reguleringer, avgifter og

⁴² Kenny erkjenner at dette effektivitetshensynet bryter med ideen om at assistere land i de prioriterte landene selv ønsker.

⁴³ Det er selvsagt stor usikkerhet knyttet til estimatene, men ifølge Kaul og Le Goulven (2003a) ligger altså nasjonalstatenes bidrag til globale fellesgoder et sted mellom 200 og 400 ganger over det internasjonale spleiselaget som primært skjer via ODA.

⁴⁴ Allerede etter svartedauden etablerte Europeiske byer og land enkelte offentlige ordninger, som for eksempel sanitærtjenester, karantene-regler og helse-sertifikat (Desai 2003).

skattepolitikk. Dette er virkemidler som er langt enklere å benytte seg av innenfor statens egne grenser.

Blant OECD-land skjer den *internasjonale* finansieringen av globale fellesgoder som regel over bistandsbudsjettene (ODA) (Davies 2014).⁴⁵ Det finnes globale fellesgoder i form av standarder og harmoniserte regelverk innen transport, postvesen, flytrafikk, finansvirksomhet og kysttrafikk. Dette var i utgangspunktet ikke var globale fellesgoder, men som har blitt det og finansieres og håndteres av relevante fagetater i enkeltland. Bistand er imidlertid den mest typiske finansieringsformen når det kommer til internasjonal offentlig finansiering av globale fellesgoder (Kaul 2017). Også stadig mer av norsk utviklingspolitisk engasjement blir definert i kategorien globale fellesgoder, jf figur 6. Utviklingen skjøt fart etter årtusenskiftet: klima kom for alvor inn i bistandspolitikken til regjeringen Stoltenberg II, men også internasjonal fred og sikkerhet, samt kontroll med smittsomme sykdommer.⁴⁶ Regjeringen Solberg har videre vektlagt forebygging av naturkatastrofer og grenseoverskridende kriminalitet og terror – samt rene hav og oppslutning om «internasjonale kjøreregler».

Det var blant annet mot dette bakteppet at tidligere Norad-direktør Poul Engberg-Pedersen i 2015 skrev at det «er en økende diskrepans mellom mål og implementering i norsk utviklingspolitikk» (Engberg-Pedersen 2015). Dilemmaene og avveiningene som hele tiden har ligget under Norges utvidede utviklingspolitiske engasjementet har blitt forsøkt bragt på banen i ulike politiske dokumenter. Regjeringen Stoltenberg II ønsket for eksempel å fokusere mer på globale fellesgoder, uten at det skulle gå på bekostning av en mer tradisjonell forståelse av utviklingssamarbeid:

[...] arbeidet for å styrke globale fellesgoder innebærer ikke at regjeringen ønsker å bruke utviklingspolitikken til å fremme norske økonomiske interesser eller *andre former for egeninteresse*. Målet med den norske utviklingspolitikken er fattigdomsreduksjon og fremme av menneskerettigheter. (Meld. St. 13 2008-2009: 10, forfatters kursiv).

Med Regjeringen Solberg aner man en bevegelse mot en større erkjennelse av en underliggende målkonflikt med bistandens fokus på fattige land og populasjoner:

Det er sannsynlig at en økende andel av internasjonal bistand vil bli brukt på globale fellesgoder og felles globale utfordringer. I mange tilfeller vil effekten av dette bli størst dersom innsatsen settes inn i mellominntektsland. Dette gjelder for eksempel klima- og skogsatsingen ettersom store regnskoger befinner seg i mellominntektsland som Brasil og Indonesia. Det samme kan være tilfelle for andre felles utfordringer som global helse. OECDs regelverk åpner for bruk av bistandsmidler på disse områdene. Norsk innsats i mellominntektsland vil vurderes utfra effekten den forventer å gi for utviklingspolitiske mål. (Meld. St. 24 2016-2017: 73).

⁴⁵ For eksempel finansieres verdens største miljøfond, GEF, primært av giverlands bistandsbudsjett (Evans 2014). Men det finnes viktige globale fellesgoder, bl.a. transport og kommunikasjonssystemer og standarder, som ikke finansieres av bistand.

⁴⁶ Stortingsmeldinger fra denne perioden vektlegger også et velfungerende finansmarked og «global kunnskap».

Som nevnt står Regjeringens klima- og skogsatsing for den største andelen av norsk bistandsfinansiering av globale fellesgoder (se figur 7). Programmets primære fokus er reduksjon av CO₂-utslipp, men skal *samtidig* fremme utviklingslands velferd ettersom dette finansieres over bistandsbudsjettet. I praksis kan man si at disse pengene skal virke i to omganger. I første omgang utbetales de til land basert på deres reduserte avskoging. Denne resultatbaserte utbetalingen, vil kunne anses som finansiering av et globalt fellesgode. Men den resultatbaserte finansieringen er ikke til fri disposisjon for mottakerlandet. Pengene må brukes på prosjekter som er innenfor bistandsreglementet.⁴⁷

Når man skal ivareta flere hensyn på én gang kan resultatet bli mindre effektivt enn om man differensierte og/eller sekvenserte innsatsene. For eksempel bør man ideelt sett adressere klimaendringene mest mulig effektivt, uavhengig av geografi og BNP per innbygger. En rekke klimainnsatser vil da gjennomføres i mellominntektsland. Samtidig er det et akutt behov for klimatilpasning i flere fattige land. Dette dilemmaet er bakgrunnen for ønsket om at bistand heller bør gå til klimatilpasning i fattige land som ofte er mest utsatt og har svakest beredskap.⁴⁸ Likevel er det slik at det meste av norsk klimabistand går til utslippsreduksjon: mellom 2016 og 2020 har utslippsreduksjon utgjort mellom 80 og 90 prosent av øremerket klimabistand.⁴⁹

Pandemibekjempelse og vaksineutvikling representerer et lignende dilemma.

Vaksineutvikling, som stort sett skjer i rike land, trenger finansiering, men kan gå på bekostning av finansiering av behandling og beredskap i fattige land. Men de landene som kanskje har størst utbytte av en vaksine hvis den fordeles basert på et globalt samarbeid, er de fattige. Et annet dilemma er fredsbygging og sikkerhet. Det utgjør i dag kun fire prosent av ODA til sårbare land. Det er åpenbart behov for mer, men man sliter med å skalere opp ettersom det betyr veldig vanskelige avveininger opp mot andre formål i bistanden.

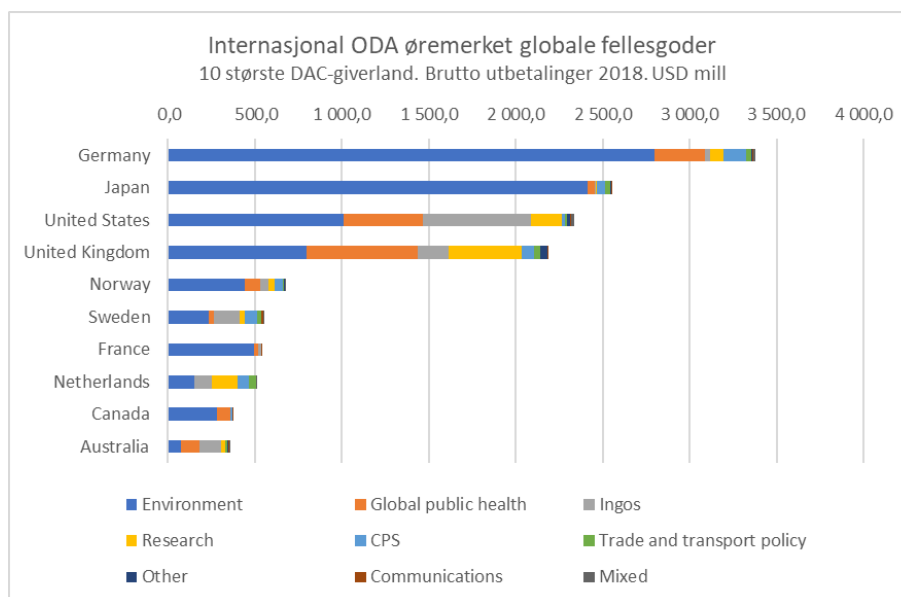
Med andre ord, med alt det bistanden i dag forsøker å romme, snubler man til stadighet over vanskelige dilemmaer som har sin rot i det utvidede problemkompleks globale fellesgoder representerer, og som i større grad burde vært adressert via andre finansieringskilder enn bistanden.

⁴⁷ Hvis man ser nærmere på de konkrete tiltakene som finansieres gjennom de ulike fondene, er det tiltak innen klimatilpasning, lokal skogforvaltning og økt matsikkerhet, områder som vanligvis betegnes som ganske tradisjonell ODA. Dette gjør det betimelig å stille spørsmål om incentivene for programmets «første omgang», produksjonen av et globalt fellesgode, er sterk nok for å gi god effekt.

⁴⁸ OECD (2020) States of Fragility. I tråd med logikken i notatet vil man kunne være enig i innvendingen, men påpeke at dette bør gjøres med ODA-midler. ODA er uansett relativt sett langt viktigere i f.eks. sårbare land enn i MICs (der tilgjengeligheten for annen utviklingsfinansiering er langt større).

⁴⁹ Øremerket klimabistand utgjør omtrent 70 prosent av bistand rettet mot klima. Øremerket klimabistand til tilpasning har utgjort omtrent 20 prosent i samme periode. Ettersom flere tiltak er rettet mot både tilpasning og utslippskutt vil noe dobbelttelling foregå og beløp og prosentandeler overstige total klimabistand. Innenfor multilateral kjernestøtte er ikke finansieringen fordelt på utslipp og tilpasning, men basert på de multilaterale organisasjonenes mandat er grunn til å tro at forholdet mellom utslippsreduksjoner og tilpasning er jevnere fordelt enn i den øremerkede klimabistanden.

Figur 4: Tematisk oversikt over øremerket bistand til globale fellesgoder, 2018



Norads statistikkavdeling har i forbindelse med dette notatet gjort en kartlegging av hvor mye av norsk bistand som går til globale fellesgoder. Det er ingen variabel i statistikkssystemet til OECD DAC, og dermed ikke i den norske statistikken, som identifiserer om et tiltak er rettet mot et globalt fellesgode. Kartleggingen tar derfor utgangspunkt en fremgangsmåte utviklet av Development Initiatives (2016). Fremgangsmåten har flere utfordringer og potensielle feilkilder, og andre fremgangsmåter kan gi andre funn. Resultatene må tolkes med betydelig varsomhet.⁵⁰ Kartleggingen omfatter kun den øremerkede bistanden, som i 2020 utgjorde 70 prosent av total bistand (se fordeling mellom type bistand i figur 5). Kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som arbeider innen globale fellesgoder er ikke inkludert i kartleggingen.⁵¹ Den totale bistanden til globale fellesgoder antas derfor å være langt høyere enn det som fremgår av kartleggingen. For eksempel beløper støtten til vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria, Det globale miljøfondet og Det grønne klimafondet seg til mer enn tre milliarder kroner i kjernestøtte i 2020. Det kan diskuteres om dette bør innregnes som innsatser for globale fellesgoder innen global helse og klima.⁵² All den tid mye av begrunnelsen for finansieringen av multilaterale organisasjoner begrunnes i behovet for en

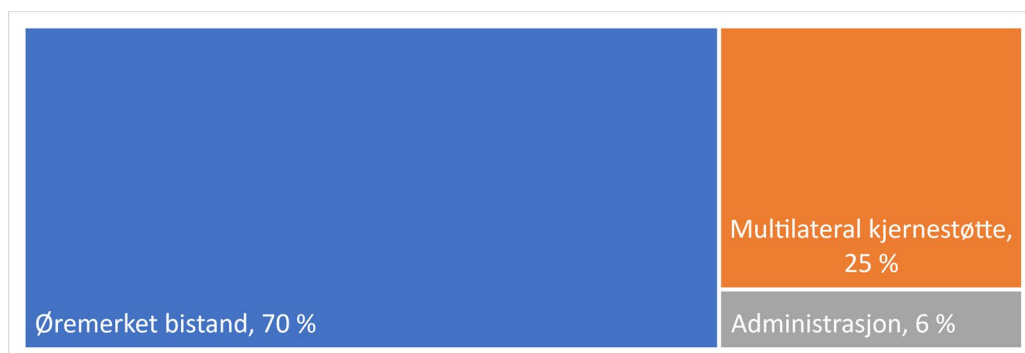
⁵⁰ Metoden går i hovedsak ut på å skille ut hvilke sektorer, policymarkører og partnere (som i kombinasjon med geografisk fokus) gjør at man med rimelighet kan si at et tiltak er innenfor en av kategoriene av globale fellesgoder. Det er imidlertid flere utfordringer og potensielle feilkilder ved metoden – noe som adresseres i Vedlegg 1. Vedlegget inneholder også en tabell som viser i detalj hvilke kriterier som ligger til grunn for å identifisere bistand til globale fellesgoder.

⁵¹ Det skyldes at bistandsstatistikken ikke har informasjon om sektorfokus og geografisk fokus for den multilaterale kjernestøtten og derfor ikke datagrunnlag for å slå fast i hvilke grad det adresserer globale fellesgoder. Oversikten er med andre ord strengere enn enkelte andre ettersom mye av finansieringen til klima og global helse dermed faller ut. Kjernestøtte til multilaterale systemer kan i tillegg anses som en investering i en felles arena for alle verdens land – som langt på vei representerer et globalt fellesgode.

⁵² 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.

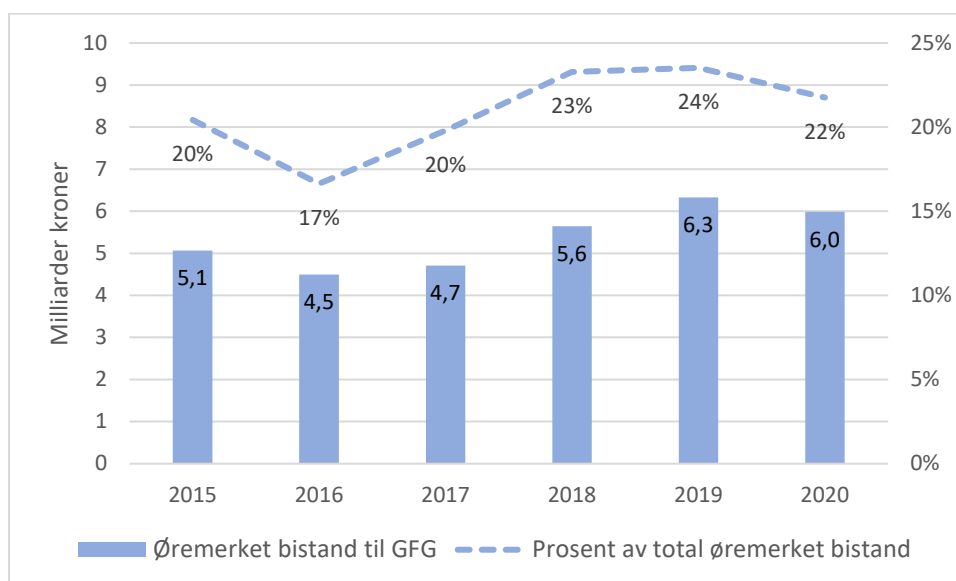
«regelstyrt verden» er det mulig å argumentere for at dette langt på vei kan anses som et globalt fellesgode.

Figur 5: Total bistand 2020, fordelt på type bistand.

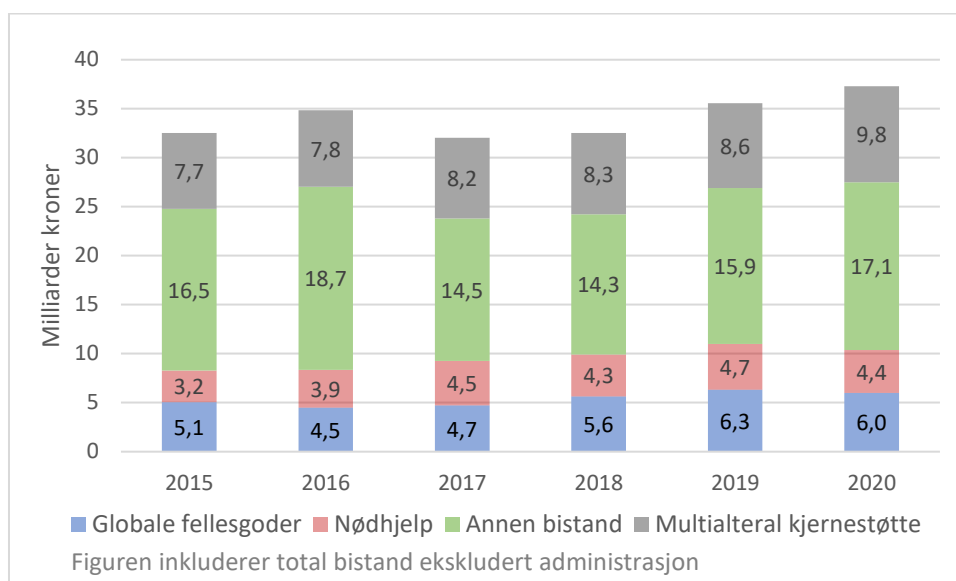


Ettersom 2020 viste seg å bli et spesielt år for utviklingsfinansiering på grunn av koronapandemien, presenteres øremerket bistand til globale fellesgoder for seksårsperioden 2015-2020. Kartleggingen viser at bistanden til globale fellesgoder har utgjort om lag 20 prosent av den øremerkede bistanden de siste årene (se figur 6). I 2020 var 22 prosent av den øremerkede bistanden 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 6 Øremerket bistand til globale fellesgoder

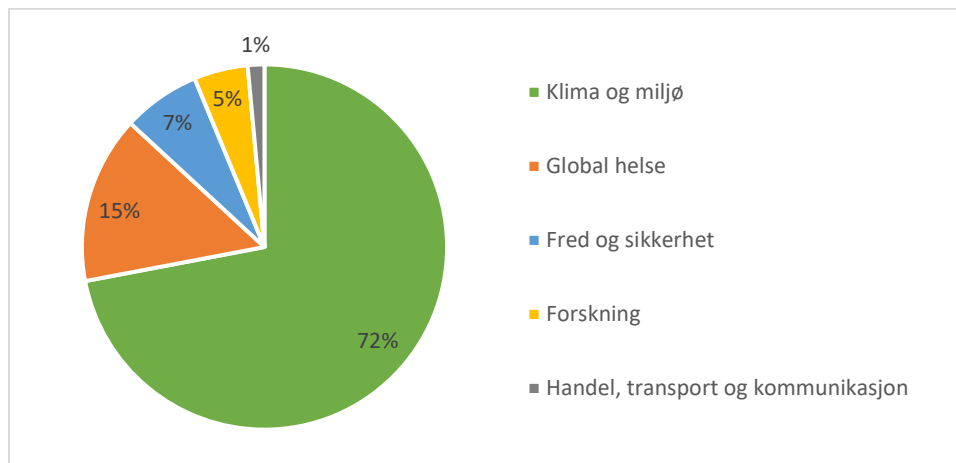


Figur 7: Øremerket bistand til globale fellesgoder og øvrig bistand



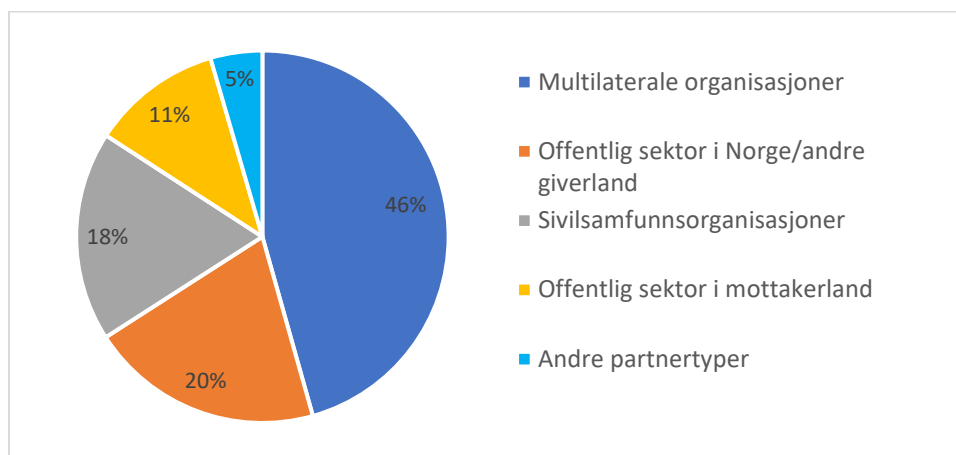
Figur 8 viser at klima og miljø er tematikken som mottar brorparten av finansieringen innen globale fellesgoder (72 prosent i 2015-2020), etterfulgt av global helse (15 prosent i 2015-2020). Andelen til global helse var mye høyere i 2020 (29 prosent) enn tidligere år.

Figur 8: Øremerket bistand til globale fellesgoder, fordelt på tematikk, 2015-2020



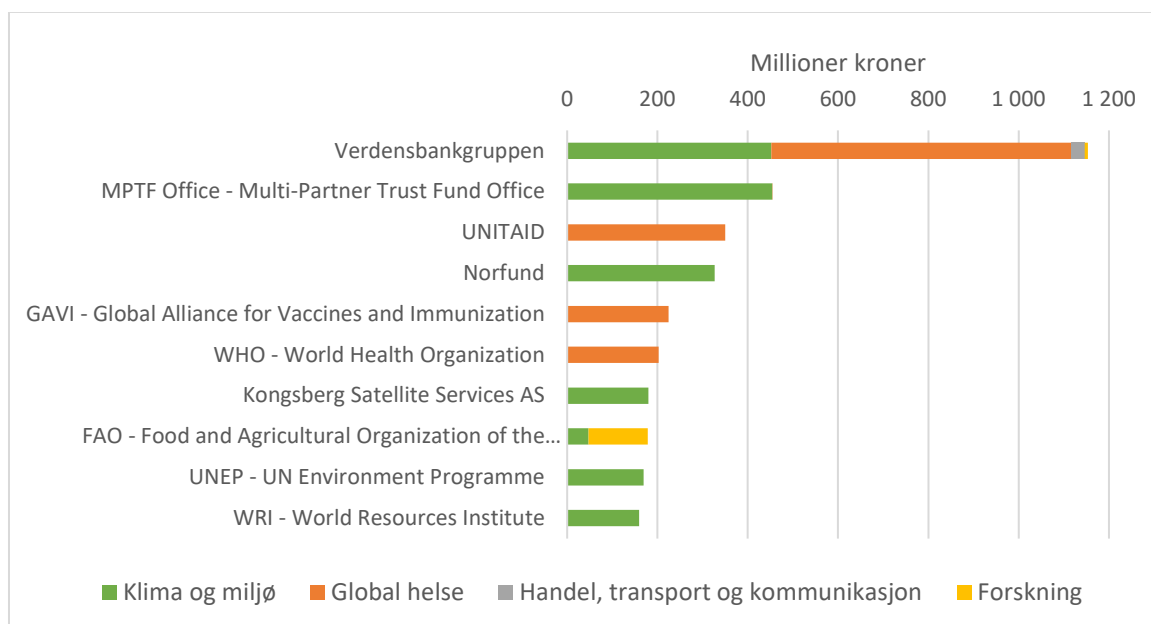
Bistanden går gjennom ulike kanaler, og nesten halvparten gis gjennom multilaterale organisasjoner. Offentlig sektor i Norge/andre giverland og norske sivilsamfunnsorganisasjoner er også sentrale partnere for denne typen støtte (se figur 9).

Figur 9: Kanaler for øremerket bistand til globale fellesgoder, 2015-2020



De største avtalepartnere i 2020 var Verdensbankgruppen, fulgt av sentrale FN-organisjoner og Norfunds investeringer i fornybar energi i utviklingsland (se figur 10). De største enkeltavtalene var støtte til Central African Forest Initiative (CAFI) gjennom Multi-Partner Trust Fund Office, covid-19-støtte til UNITAID og covid-19-støtte til ACT-A gjennom Verdensbankgruppen. Som nevnt er multilateral kjernestøtte utelatt fra kartleggingen, blant annet kjernestøtte til vaksinealliansen GAVI, Det grønne klimafondet og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria.⁵³

Figur 10: Ti største partnere for øremerket bistand til globale fellesgoder, 2019



⁵³ Det er imidlertid verdt å merke seg at prosjektene disse fondene støtter, er tiltak som er godkjent som ODA og som handler om lokal bærekraftig utvikling og avviker fra globale fellesgoder.

Et nytt rasjonale?

[...] 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.⁵⁴

I norsk utviklingspolitikk har det lenge vært knyttet en spenning til om en streben etter å produsere globale fellesgoder går på bekostning av bistandens *raison d'être* nemlig kampen mot ekstrem fattigdom. I forhold til tradisjonell bistand (ODA) kan det derfor argumenteres for at globale fellesgoder har et annet utgangspunkt og fokus (tabell 5), selv om synergiene mellom de to områdene er flere.

På grunn av tregheten i klimaendringene er det for eksempel mulig å hevde at bistand til utslippskutt kan anses som «fremtidsbistand» ettersom mye av hjelpen først kommer fremtidige generasjoner til gode (hvis man anerkjenner at *mennesker* er målgruppen). Når man med rimelighet kan forvente at fremtidige generasjoner vil være betydelig rikere og ha et høyere velstandsnivå enn dagens mennesker (Barret 2007), er dette et vanskelig dilemma for bistanden, som i stor grad har fokusert på fattigdomsreduksjon og behovene til nålevende generasjoner.

Kategoriene i tabell 5 er idealtyper. I praksis er det både overlapp og stor forskjell blant giverland på hvor tydelig distinksjonen etterlevs.⁵⁵ Det er imidlertid ikke til å komme fra at hvis Agenda 2030 utgjør det overordnede rammeverket for norsk bistand og utviklingspolitikk, har man et utgangspunkt som sprenger rammene for bistandens kjerneformål. For eksempel handler den svært komplekse produksjonen av det globale fellesgodet et godt klima, om å integrere alle de reelle kostnadene dagens økonomiske system medfører for klima, miljø og helse. Med andre ord, globale fellesgoder kan ikke bare overlates til omfordelingsmekanismen som bistand tradisjonelt har vært: de har en pris. Dette kan presse frem en anerkjennelse av knappheten og verdien på godene, og endelig drive frem en effektiv global ressursallokering som gir mest mulig velferd for alle. Den reform og omlegging av incentiver og produksjonsmetoder gjennom bl.a. avgifter og regulering som kreves, vil ikke skje om man primært adresserer problematikken gjennom den begrensede omfordelingsmekanismen bistanden er. Dette fikk bl.a. Carbone (2007: 183) til å konkludere: «Financing GPGs does not mean raising additional resources but necessitates a better allocation of existing resources». Et velkjent eksempel er hvordan presset på grønn omstilling og ny klimavennlig teknologi kan avta hvis man fokuserer på billige utslippsløsninger gjennom bistand til fattige land (Holmås 2021).

⁵⁴ Davies (2014: 111).

⁵⁵ Ettersom bistandspolitikken har antatt stadig nye typer engasjement er det ikke åpenbart å følge Kaul et al. (2003) sin distinksjon mellom ressursallokering og omfordeling. 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.

Tabell 5: Globale fellesgoder og ODA

	Globale fellesgoder	Bistand (ODA)
Mål/rasjonale	Mobilisere globale goder for alle, både oss selv og andre	Fattigdomsreduksjon hos verdens fattigste
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 og produksjon	Rettferdig omfordeling og ressursoverføring

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

Spenningen og synergiene mellom de to politikkområdene er ikke en ny problemstilling i Norge.⁵⁶ Norsk bistand har siden årtusenskiftet etterstrebet både bidrag til fattigdomsreduksjon i tråd med OECDs DACs definisjon av bistand (ODA), og bidrag til globale fellesgoder (i praksis mikset i tabellen ovenfor).⁵⁷ Flere globale fellesgoder faller innenfor Norges forståelse av bistand. Flere temaer regnes som overlappende, som for eksempel regjeringens klima- og skogsatsning eller økt sult som resultat av biedød og tap av arts- og naturmangfold. Selv om Norges satsing på enkelte globale fellesgoder gjennom bistanden teknisk sett ikke har gått på bekostning av mer tradisjonell bistand, så lenge målet om én prosent av BNI ikke var oppnådd og norsk økonomi har vært i vekst, er historien en litt annen internasjonalt. Faktisk står klimafinansiering for mye av økningen i internasjonal bilateral bistand siden midten av 2000-tallet (Rogerson og Ritchie 2020).⁵⁸ En risiko innenfor dagens nokså fleksible system er dermed at giverland (med et ønske om å bruke mer av sine internasjonale investeringer på å bekjempe klimaendringene) vrir bistand fra de mest fattige

⁵⁶ Allerede på begynnelsen av 2000-tallet kom spørsmålet opp i norske policydokumenter: «Regjeringen har en positiv grunnholdning til kreative forslag som kan bidra til å styrke finansieringen av tiltak for å ivareta globale fellesgoder. Regjeringen er samtidig opptatt av at etableringen av nye finansieringsmekanismer ikke skal gå ut over utviklingsbistanden og kampen mot fattigdom.» (Meld. St. 19 2002-2003).

⁵⁷ Se for eksempel diskusjonen om mål i Meld. St. 27 2018-2019 side 50.

⁵⁸ 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).

landene til mellominntektsland, selv om marginaleffekten av noen ekstra millioner i klimabistand trolig er liten (Kenny 2020).⁵⁹

Som nevnt er definisjonen av bistand summen av en rekke faglige, tekniske og politiske kompromisser. Det er derfor et ønske fra flere aktører om en tydeliggjøring av bistand som går til globale fellesgoder, særdeles store temaer som klima og pandemibekjempelse. Sentralt for OECD DACs definisjon av bistand er at finansieringen må ha som hovedhensikt å styrke mottakerlandenes økonomiske utvikling og velstand. Dette prinsippet har aldri vært ukontroversielt, som integreringen av en rekke andre budsjettposter inn i bistanden har vist. Det er rimelig å anta at globale fellesgoder vil komme til å utgjøre den største av disse nye finansieringspostene innenfor bistand – om det ikke allerede er slik. Tematikken representerer dermed et nytt element til en gammel debatt, og det er ikke lett å vite hva som blir fasit: mye av klimafinansieringen til lav- og mellominntektsland klassifiseres som bistand, mens øremerking av vaksiner for covid-19 ikke gjør det. Man kan likevel hevde at begge deler adresserer globale fellesgoder og behov.⁶⁰

Her er det viktig å holde tungen rett i munnen: skillet mellom klima-bistand og mer tradisjonelt utviklingssamarbeid er ikke alltid like klart. Betydelige deler av klimafinansieringen i senere år vært for en «rebranding» av eksisterende tiltak og er ikke nye klima-tiltak. Dette er en praksis som har blitt kritisert som triksing, som for eksempel når støtte til jernbaneprosjekter som før var ansett som tradisjonell bistand i dag blir rapportert som støtte til reduksjon av klimautslipp (Kenny 2020, Ritchie og Robinson 2020).⁶¹

Bærekraftsmålene og Parisavtalen innebærer en ny visjon for både bistand og økonomisk vekst. På overordnet nivå betyr det å gå fra en fase der økonomisk vekst ikke har vært kompatibelt med lavutslipp og ivaretagelse av planeten, til et helhetlig bærekraftsperspektiv som understreker gjensidighet mellom lavutslipp og velstand. Med andre ord vil det bli stadig vanskeligere å skjelle klart mellom tiltak som kun adresserer nasjonal fattigdomsreduksjon og tiltak som kun adresserer et globalt fellesgode. Det er et kontinuum der ulike hensyn vektet ulikt. Prinsipielt sett bør likevel bistand som primært adresserer globale fellesgoder finne en *nasjonal* begrunnelse. I et bærekraftsperspektiv vil nok i økende grad tiltak for å bevare natur og klima finne sin lokale og nasjonale begrunnelse: tap av natur enten i form av hogst (som også øker utslipp) eller forringelse av jordsmonn, vann og biodiversitet som gir et «skult» økonomisk tap for landene i Afrika sør for Sahara på 680 milliarder dollar hvert år (Ng'ombe og Turner 2019). I tillegg vil en opptrapping av næringer

⁵⁹ Ifølge Kharas og Rogerson (2017) skjer dette blant annet fordi klimafinansiering i stort (utenom bistand) har vist seg som utilstrekkelig.

⁶⁰ Ett eksempel på at bistandsdefinisjonen ikke er skrevet i sten er forskjellen på Luxembourg og Norge. Luxembourg mener at både flyktningsutgifter og klimafinansiering faller utenfor definisjonen av bistand, men selv om dette utgjør betydelige andeler av flere giverlands bistandsbudsjetter (inkluderer Norge) når de likevel målet om én prosent av BNI til bistand. Implikasjonen av en slik praksis hadde vært at betydelige summer som i dag tas av det norske bistandsbudsjettet hadde blitt hentet fra andre fagdepartementers budsjett. I tillegg hadde land som Brasil og Indonesia falt bort fra listen over betydelige partnerland for norsk bistandssamarbeid.

⁶¹ Denne kritikken rammer nok andre giverland mer enn Norge ettersom Norge tross alt har initiert en del helt nye tiltak. Hvis det imidlertid stemmer og økende klimafinansiering kun en «rebranding» av ODA vil det ikke være mye poeng å skille dette til en egen GFG-pott.

innen bærekraftig landbruk og matsystemer i regionen estimert produsere 40 millioner arbeidsplasser innen 2030 i tillegg til et økt lønnsnivå i rurale strøk (ibid.).

Multilateralt samarbeid og finansiering

Finansiering av globale fellesgoder avhenger i grove trekk av hvilken verdi suverene stater setter på godet, noe som igjen er avhengig av godets natur. Som nevnt finnes det en rekke ulike initiativer, ofte med øremerket finansiering, som adresserer ulike globale fellesgoder og utfordringer. Den svært fragmenterte internasjonale innsatsen har fått enkelte til å påpeke behovet for et systemisk, obligatorisk og universelt multilateralt finansieringssystem av globale fellesgoder (Barret 2014; Kaul 2020).⁶² Det er flere eksempler på skrantende kollektiv handling blant verdens stater i møte med globale utfordringer.⁶³ Adekvat kollektiv handling krever som regel mer enn finansiering, for eksempel kunnskapsutveksling og teknologiutvikling, endring av produksjonssystemer, koordinering og institusjonelle mekanismer (se figur 1). Ifølge Kaul og Le Goulven (2003a) handler produksjon av globale fellesgoder langt på vei om de samme verktøyene man bruker for å produsere fellesgoder nasjonalt. Sagt på en annen måte, det er minst like komplekst. Det handler om både finansielle og ikke-finansielle virkemidler, og sprenger derfor rammene for bistand forstått som en global omfordelingsmekanisme: økonomiske incentiver, subsidier, skatt, kompensasjonsordninger, rettigheter og reguleringer.

Internasjonalt samarbeid og fungerende multilaterale institusjoner forblir en avgjørende bestanddel i verdenssamfunnets bestrebelser på å frembringe globale fellesgoder. På tross av økt geopolitisk spenning, «vaksine-nasjonalisme» (Bollyky et al. 2020) og senere års tilbakeslag for europeisk integrasjon og multilateralt samarbeid, understreker verdens ledere stadig betydningen av multilateralt samarbeid for å løse vår tids problemer.⁶⁴ Kritikken av verdenssamfunnets samarbeid må derfor veies opp med suksesshistoriene. For eksempel har det ikke blitt detonert en atombombe på 76 år, og trolig har et sted mellom 1,5 og 3 millioner menneskeliv blitt spart årlig på grunn av utryddelsen av kopper. Ikke desto mindre har det eksisterende multilaterale samarbeidets begrensninger og svakheter når det kommer til finansiering og samarbeid om globale utfordringer vært gjenstand for betydelig kritikk.⁶⁵ Norge er blant de tydelige stemmene for reform av multilaterale plattformer. Et

⁶² Dette gjelder spesielt FN og Verdensbanken (Norad report 1/2019). Dette har også vært en gjentakende kritikk av Norges finansiering av multilaterale institusjoner og tematiske fond (OECD 2013; OECD 2019).

⁶³ Se: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/04/24/funding-the-development-and-manufacturing-of-covid-19-vaccines-the-need-for-global-collective-action/> Også Yamey et al. (2017) og Mathauer et al. (2020). Soucat og Kickbusch (2020) hevder at markedssvikten på globalt plan i møte med sykdomsbyrden i fattige land er et eklatant eksempel.

⁶⁴ F.eks. i forbindelse med FNs 75 års markering. Se Kaul, Inge (2020): https://www.cgdev.org/blog/reinvigorate-multilateralism-replacing-its-operating-principle?utm_source=201027&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly ISSD, SDG Knowledge Hub: <https://sdg.iisd.org/news/2030-agenda-testing-multilateralism-states-discuss-un75-declaration/>

⁶⁵ Reform av FN er et historisk og stadig pågående arbeid som har blitt forsterket gjennom flere initiativ tatt av Generalsekretær Antonio Guterres i senere år. Se bl.a. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-09-18/secretary-generals-remarks-un-reform-event-delivered> og Kaul, Inge (2020). Men også Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har blitt gjenstand for kritikk og tydelige anbefalinger om reform. Se for eksempel Zedillo, Ernesto (2009) *Repowering the World Bank for the 21st Century* og Birdsall og Morris (2016): *Multilateral Development Banking for this Century's Development Challenges*.

velfungerende multilateralt system representerer en realpolitisk kjerneinteresse for Norge og over halvparten av norsk bistand går gjennom det multilaterale systemet.

For å finne svar på hvorfor vi ikke har lykkes bedre i adressere flere globale fellesgoder kan derfor ett utgangspunkt være å se nærmere på det eksisterende systemet. I det følgende vil noe av kritikken mot multilaterale finansieringsinstitusjoner – og forslag til reform – drøftes. Diskusjonen reflekterer til dels spenningen mellom på den ene siden politiske ambisjoner og forpliktelser, og på den andre siden operasjonell kapasitet og vilje til etterlevelse (Kaul 2020). Det er i dag vanskelig å se for seg en eksisterende multilateral plattform som i tilstrekkelig grad kan mobilisere både finansiering og overnasjonal konsensus om hvilke globale fellesgoder verdenssamfunnet bør prioritere. I boken «Why Cooperate» reiser Scott Barrett (2007) spørsmålet om man i klodens felles beste er nødt til å tenke utenfor boksen når det gjelder internasjonal rettspraksis og multilateralt samarbeid. Han viser til en rekke eksempler der land har brutt eller bøyd eksisterende regelverk for å oppnå helt legitim fremgang på enkelte områder. Men må vi endre spillereglene for mest mulig effektivt produsere globale fellesgoder i vår tid? Hvordan kan vi sørge for et forpliktende internasjonalt samarbeid? Hva er alternativene – for Norge – og verden?

I det internasjonale arbeidet med regionale fellesgoder, som i de globale alliansene for vaksineutvikling og bekjempelse av hiv/aids, tuberkulose og malaria har man allerede sett nye, spesialiserte og lovende samarbeidskonstellasjoner. Dette er institusjoner som er etablert for nettopp å jobbe målrettet og med andre metoder enn eksisterende utviklingssamarbeid tillater (Radelet og Levine 2008). I flere andre sektorer og internasjonale fellesgoder mangler dette, ikke minst på overordnet nivå. Eksisterende blokker som G7 og G77 ligger fortsatt fast. Ifølge Kaul (2020b: 151), har endringene i internasjonalt utviklingssamarbeid i senere år vært en respons på «globale fellesgoder-aktige» kriser, men stort sett vært gradvise og isolerte innenfor den eksisterende bistandsrammen. Selv om man har sett institusjonell innovasjon knyttet til enkelte regionale og internasjonale problemstillinger, er dette etter alt å dømme innenfor de prioriteringer de fleste land i utgangspunktet har, f.eks. å bekjempe smittsomme sykdommer. Derfor er det grunn til å tro at man vi ikke har sett lovende løsninger på hvordan man kan endre enkeltlands grunnleggende incentivstruktur i møte med globale fellesgoder. Kollektiv handling for alles beste er fortsatt kontroversielt. Som vi skal se, de institusjonelle rammene for utviklingssamarbeidet er ikke designet for problematikken, og det beste alternativet for multilateral finansiering, nemlig utviklingsbankene, later til å mangle legitimitet og de operasjonelle betingelsene for å adressere globale fellesgoder effektivt.

Internasjonale initiativ

I kjølvannet av større regionale og globale tilbakeslag som for eksempel finanskrisen i 2008-2009, migrasjonskrisen i 2015 og covid-19 i 2020, har det dukket opp ulike initiativer som på ulikt vis har forsøkt å adressere globale utfordringer gjennom reform av eksisterende multilaterale samarbeidskonstellasjoner. Mest kjent er kanskje G20-landenes plan om å reparere og reformere det finansielle systemet etter finanskrisen i 2009, som baserte seg på en erkjennelse om at «a global crisis requires a global solution» (London Summit 2009).⁶⁶

⁶⁶ https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf

Flere kritikere har i årene som fulgte påpekt begrensningen i reell endring og reform (Wolf 2014; Kozul-Wright 2020; White 2020).⁶⁷ Historisk sett er det imidlertid uvanlig om den iver etter reform man ofte observerer i krisetid faktisk leder frem til endring. Det normale er at iveren raskt avtar med tiden (Kaul 2012; Reinhart og Rogoff 2009).

Også Kinas ferske White Paper om kinesisk bistand og utviklingspolitikk vitner om en økt betoning av globale utfordringer og behov for en bredere tilnærming til fellesgoder:

*It [China] always considers its own growth in the context of the common development of all humanity. It closely relates its future to the fortunes of other countries, and binds the interests of the Chinese people to the common interests of all peoples.*⁶⁸

Et mer forpliktende multilateralt samarbeid?

Utviklingsøkonomen Jeffrey Sachs har uttrykt seg positivt om globale fellesgoder som en mulig fremtid for internasjonal utviklingsfinansiering (McNeill kommende). Sachs, men også Trägårdh (2018) har spekulert i mulighetene for å teste ut den forpliktende fellesskapstenkning som ligger bak de skandinaviske velferdsmodellene (balansen mellom rettigheter og plikter) på globalt plan. Den underliggende gjensidigheten og sosiale kontrakten som forbinder borgere og myndigheter i samspillet om ivaretagelse av fellesgoder, tilbyr et annet perspektiv enn den mer solidariske og altruistiske bistanden (McNeill kommende).

Behovet for kollektive løsninger og gjensidighet trekkes også frem i en svensk utviklingsstrategi fra 2016 (Selbervik og Hagen 2021). Men selv om Sverige – sammen med Frankrike – også gjorde et større arbeid på globale fellesgoder og utviklingspolitikk allerede i 2001 – inkludert et ambisiøst task force initiativ i 2003 – ser det ikke ut til at landet har en egen politikk eller eksplisitt strategi på problemstillingene i dag (ibid.).⁶⁹ Task force initiativet leverte sin endelige rapport i 2006 og understreket blant annet at «vårt største håp» vil være å etablere et nytt og uformelt globalt forum («Global 25») med statsledere fra alle verdens regioner som skulle ta et ekstra ansvar for ivaretagelse av globale fellesgoder.⁷⁰ Rapporten inneholdt også en anbefaling om å inkludere globale fellesgoder i OECDs statistikk over utviklingsfinansiering, anbefalinger til strukturell reform av eksisterende internasjonale organisasjoner, i tillegg til anbefalinger knyttet til finansiering og mobilisering av ressurser.

Inge Kaul (2020a) har nylig skildret en ny form for multilateralisme som i sterkere grad bestreber seg på både å respektere suverene staters utviklingsbehov samtidig som man i nasjonal politikktutforming i større grad ser til multilaterale agendaer og vurderer hva som er kompatibelt med globale mål.⁷¹ Ifølge Kaul har mange land forfulgt en suverenitetsforståelse

⁶⁷ Spesielt etter covid-19-pandemien er det kritikere som har påpekt mangelen på etterlevelse av egne visjoner knyttet til globale fellesgoder som f.eks. klima og miljø. Én analyse viser til at de økonomiske krisepakkene i 16 av de 20 ledende økonomiene har en netto negativ effekt på miljøet. Kort sagt er ikke mulighetene for en grønn omstilling benyttet (vivedeconomics 2020).

⁶⁸ China's International Development Cooperation in the New Era (2021).

⁶⁹ I årene etter årtusenskiftet var også Danmark og Tyskland tidlig involvert og interessert i konseptet, men det var også betydelig motstand fra både rike land som USA og Japan, i tillegg til utviklingsland som fryktet mindre bistand og den politiske beslutningsprosessen knyttet til utvelgelse av visse globale fellesgoder (Carbone 2007).

⁷⁰ Forumet var tenkt uformelt for å forene «inclusion» og «agility» (Task Force on GPGs 2006: 74)

⁷¹ Kaul (2020b) understreker at respekten for staters suverenitet er vår verdensordens «overordnede prinsipp» og at vi derfor er nødt til å finne et kompromiss mellom globale fellesgoder og staters nasjonale interesser.

som har gått på bekostning av verdenssamfunnets kollektive evne til å løse problemer. Stormakter kan ikke lenger bruke multilaterale institusjoner som en forlengelse av egne nasjonale interesser, hevder Kaul. En ny form for multilateralisme må være ansett som grunnleggende «fair» av alle involverte parter.⁷² Gitt de globale problemenes inntog er det trolig viktigere enn noensinne at internasjonalt samarbeid ikke fragmenteres ned i stadig nye, mindre og konkurrerende multilaterale plattformer.

I en fase der utviklings samarbeidet har beveget seg fra det 20. århundrets fokus på gjenoppbygging, rekonstruksjon og økonomisk vekst, og mot det 21. århundrets grenseoverskridende, klimatiske og økologiske problemstillinger, vil trolig Kauls visjon om et sterkere sammenfall av nasjonal og global politikk vekke interesse og appetitt.⁷³ Men dette er ifølge Jaguaribe (2020) avhengig av om ideen om «glokale» interesser (global + lokale) faktisk slår rot hos flere grupperinger nasjonalt. I en tid med geopolitisk brytning og svekket multilateralisme er det nasjonale nivået igjen blitt svært viktig for globalt samarbeid.

Beslektede ideer, som også henspiller på de globale fellesgodenes spesielle natur, er initiativer som kan bygge på noen av prinsippene som følger med myndigheters nasjonale skattesystemer (fellesskapsfølelse, tillit, forpliktelse og sanksjonering) (Soucat og Kickbusch 2020; Ellmers 2020). All den tid det ikke foreligger et forpliktende universelt system for finansiering av globale fellesgoder, forblir problemet med gratispassasjerer gjennomgående. Mangelen på en global regulering av finansiering, adekvat informasjon om hvordan andre land bidrar, samt svak sanksjonering av manglende innbetaling forsterker denne fallgruven, ettersom enkeltland frykter å bli stående alene samtidig som det betyr at bidraget vil bli utilstrekkelig for å frembringe det globale godet.

Det finnes imidlertid stor oppslutning om en rekke internasjonale traktater som adresserer en rekke globale fellesgoder. De aller fleste av dem er likevel ikke fulgt opp i en organisatorisk ramme som besørger finansiering og implementering (Ku 2001; Kaul Le Goulven 2003b). Et eksempel er Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk som spiller en potensielt avgjørende rolle for fremtidens matsikkerhet. Å ta utgangspunkt i ferdigforhandlede internasjonale avtaler der det råder policy-konsensus og universell forpliktelse, og akselerere disse gjennom styrkede implementeringspartnerskap er én vei til økt samarbeid.⁷⁴ Barrett (2007) har påpekt at det allerede finnes et byrdefordelende finansieringsalternativ innenfor FN, til tross for det økende innslaget av øremerking. FNs budsjettssystem tar nemlig høyde for landenes andel av verdens samlede bruttonasjonalprodukt, inntekt per innbygger og gjeld. Systemet brukes i de fleste av FN-organisasjonene og er derfor en etablert global praksis. Budsjettssystemet bygger på en idé om progressiv skattlegging som trolig har bred resonans og legitimitet. Det er med andre ord både realistisk med tanke på lands faktiske finansieringsevne og universelt, uten den formen for veldedighet som bistand innebærer. Selv om dette er en form for allerede etablert

⁷² Dette gjelder både informasjon, beslutningsmyndighet, respekt for ulike utgangspunkt og lands suverenitet. Dette spiller også Dani Rodriks (2019: 32) kritikk av globaliseringen etter 1990: «A key principle for a new globalization should be that changes in its rules must produce benefits for all rather than the few.»

⁷³ Her kan man innvende si at temaer som voldelig konflikt, terror og flyktningproblematikken som ofte møtes under fellesnevneren «sårbarhet» igjen har revitalisert utviklings samarbeidets fokus på *rekonstruksjon*.

⁷⁴ Ideen ble drøftet i Norads referansegruppe og har vært luftet i Kaul et al. (2003).

finansiering som sikrer åpenhet og etterprøvnbarhet, er det likevel ikke ansett som realistisk å øke disse bidragene i dagens politiske klima (Soucat og Kickbusch 2020). Covid-19-pandemien kan imidlertid gi ny giv til byrdefordelingsmekanismer som baserer seg på internasjonale kategoriseringer av økonomisk posisjon, preferanser for fellesgoder og progressivitet.⁷⁵ Utover finansiering har FN allerede et unikt ansvar for ett viktig fellesgode, nemlig Sikkerhetsrådets rolle i internasjonal fred og sikkerhet.

Et mer konkret alternativ, skissert av blant andre Barrett (2016) og Nordhaus (2015), vil være å skjerpe riset bak speilet i multilaterale forhandlinger. I praksis innebærer det en viss suverenitetsavståelse for enkeltland. Som tidligere nevnt er hovedårsaken til manglende handling i møte med potensielt katastrofale globale utfordringer ifølge forskere som Scott Barrett og Astrid Dannenberg at land er usikre på hva terskelen for irreversibel/katastrofal utvikling er. Hadde man visst dette ville land klart å koordinere seg ut av problemet gjennom strengere regulering av kollektiv handling. Historisk sett har land derfor ikke klart å koordinere seg ut av problemer når usikkerheten er for stor, med det resultat at strengere regulering av kollektiv handling først har blitt oppnådd i kjølvannet av katastrofer, for eksempel andre verdenskrig, SARS, finanskrisen og covid-19 (Barrett 2016). Så lenge usikkerhet råder vil spillteori tilsi at verdens land befinner seg i et fangens dilemma der land ubønhørlig søker egen nyttemaksimering fremfor kollektivets beste.

Montrealprotokollen som modell?

Verdens kanskje mest vellykkede miljøavtale, og eneste genuint universelle avtale, er Montrealprotokollen.⁷⁶ Norge ratifiserte avtalen i 1988, og siden slutten av 1980-tallet har 98 prosent av verdens forbruk og produksjon av ozonreduserende gasser blitt faset ut. Som nevnt var en viktig årsak bak protokollens suksess dens effektive trussel om handelsrestriksjoner, som kun fungerte fordi en kritisk masse av land ratifiserte avtalen.⁷⁷ Med andre ord, i mangel av sikkerhet om irreversible terskler designet man en multilateral avtale som innførte «stedfortredende» terskler og tydelige konsekvenser gjennom handelshindre (ibid.).

William Nordhaus tok nylig til orde for å innføre en «klima-klubb» der alle som ikke godtar en global karbonpris ekskluderes og automatisk får smake konsekvensene i form av økt toll ved eksport til medlemmene av klubben (Nordhaus 2020). I Montrealprotokollen fikk lavinntektsland på sin side smake gulroten i form av bistand gjennom «Ozonfondet», som assistanse for å nå forpliktelsene. Likevel viser spennet i tiltak og virkemidler som gjorde Montrealprotokollen til en suksess at penger og omfordeling gjennom bistand kun er én av faktorene som trengs for å frembringe et globalt fellesgode.

⁷⁵ Norge har vært sentral i å utarbeide en modell for pandemiberedskap som bygger på slike prinsipper: [Financing Global Health Security Fairly | Center For Global Development \(cgdev.org\)](https://www.cgdev.org/publication/financing-global-health-security-fairly)

⁷⁶ Alle FNs medlemsland, tre ikke-medlemmer og EU har ratifisert avtalen.

⁷⁷ 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.

Ifølge Barrett og Dannenberg (2021) er det overraskende at man ikke har benyttet incentivstrukturen som ligger i handelssamarbeid for å legge til rette for forbedret kollektiv handling innen flere klimaområder og andre sektorer. Ved den såkalte Kigali-endringen av Montrealprotokollen, vedtatt 15. oktober 2016, har partene inkludert hydrofluorkarboner (HFK) i avtaleverket. Endringen kommer som resultat av avtalens fleksibilitet og responsivitet overfor ny forskning og kunnskap. HFK skader ikke ozonlaget og har derfor blitt brukt som et alternativ til den ozonreducerende gassen klorfluorkarbon, KFK. HFK er imidlertid en kraftig klimagass og står for omtrent én prosent av de globale utslippene (Prop. 103 S 2016-2017). På samme måte som før vil handelshindre inntreffe progressivt i takt med den avtaleregulerte nedfasingen for å incentivere land til å redusere HFK-utslipp (som hittil har vært i kraftig vekst). Dette blir en viktig test på om Montrealprotokollens modell kan brukes på flere globale utfordringer.

Verdensbankens unike posisjon

Det er imidlertid Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene de fleste peker på, ettersom disse allerede har en eksisterende struktur, ledende forskningsmiljøer, bred internasjonal legitimitet (189 land er medlemmer) og slik sett bekler en dominerende posisjon (Kopinski og Wroblewski 2021).⁷⁸ En ny strategisk satsing – og mer operativ tilnærming – til globale fellesgoder kan dessuten revitalisere Verdensbanken og multilateralt samarbeid (ibid.). Tradisjonell utlånsvirksomhet og konsesjonell finansiering har dessuten blitt et «increasingly crowded field» (ibid: 162), mens det internasjonale samfunnet fortsatt strever med å samles om kollektive innsatser for globale fellesgoder – senest illustrert av covid-19-pandemien.

Utviklingsbankenes ulike nivå gjør de dessuten godt posisjonert til å forfølge regionale og globale prosesser parallelt. Deres komparative fortrinn har lenge vært kombinasjonen av finansiering, ekspertise og koordinering av internasjonal respons. Men i møte med globale fellesgoder har responsen vært preget av ad hoc initiativ som ofte har kommet i stand som respons på kriser eller eksterne forespørsler (Barret 2014; Evans 2014; Ahluwalia et al. 2016; Kaul 2017; Kaul 2020).⁷⁹ Det er ifølge kritikerne spesielt utviklingsbankenes tradisjonelle mandat og operasjonelle rammer – i møte med endrede rammebetingelser og nye utfordringer – som har gjort at de gradvis har mistet innflytelse.⁸⁰

Et sentralt anslag i kritikken er at Verdensbankens styreform og formelle beslutningsprosesser mangler legitimitet (ibid; Zedillo 2009). Hovedsakelig peker reformister på behovet for å endre styringsformen slik at representasjon og beslutningsprosesser i større grad speiler dagens multipolare globale virkelighet. I kombinasjon med en maktforskyvning mot sør og øst i verden fremstår et multilateralt utviklingssamarbeid dominert av vestlige

⁷⁸ Se også Evans og Davies (2014): *Too Global To Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025*. Prinsippet om subsidiaritet gjør det mer naturlig for de regionale bankene å adressere regionale fellesgoder, mens Verdensbanken adresserer globale fellesgoder. De regionale fellesgodene kan nemlig stå i fare for å bli «the missing middle» da nasjonale fellesgoder naturlig adresseres av nasjonale myndigheter – og bistand – mens de multilaterale institusjonene naturlig ser til de globale fellesgodene.

⁷⁹ Miljø kom først på Verdensbankens radar i 1987, og det var først i 2000 at Verdensbanken identifiserte fire prioriteter innenfor globale fellesgoder: smittsomme sykdommer, miljø-allmenninger, internasjonal finansstruktur, samt utviklingslands deltakelse i internasjonal handel (Evans 2014).

⁸⁰ “The legacy MDBs have adapted too slowly and minimally to the increasing economic role and growing sophistication and capability of their borrowers and to today’s development challenges” (Ahluwalia et al. 2016: 3).

makter illegitimt, noe som i neste omgang vil påvirke effektiviteten. Som også regjeringens stortingsmelding om multilateralt samarbeid påpeker: «Tilliten svekkes når internasjonale organisasjoner fremstår som handlingslammede, ineffektive eller lite representative. Reformen som sørger for økt legitimitet og bedre resultater er derfor avgjørende for organisasjonenes relevans, og i noen tilfeller deres overlevelse» (Meld. St. 27, 2018-2019: 6).

Som dette notatet peker på er en kjerneutfordring for det multilaterale samarbeidet at flere av dagens globale utfordringer rammer de aller fleste land samtidig, og trenger derfor en genuint felles aggregert innsats og styrking av verdens «svake ledd». Løsningen ligger slik sett ikke i minilateralisme eller allianser av «likesinnede» land, men trolig snarere i en bredere, og dypere, regionalisme og multilateralisme. Denne formen for multilateralisme fordrer ifølge Savedoff (2019) et paradigmeskifte der mennesker går fra å se på seg selv som utelukkende innbyggere av nasjoner til borgere i et større globalt kollektiv. Med andre ord innebærer det en ny form for sosial kontrakt som vil være en svært krevende politisk øvelse gitt de utviklingstrekkene som er skissert over.

Men også de operasjonelle rammene for utviklingsbankene lider ifølge kritikerne under sin tradisjonelle vektlegging av bistandstypisk finansiering til enkeltland og hovedsakelig nasjonale fellesgoder (Evans 2014; Kaul 2017).⁸¹ Selv om Verdensbanken i retorikk og programbeskrivelser flittig bruker betegnelsen «globale fellesgoder» mener kritikere at dette hovedsakelig tjener kommunikasjonsformål, og at det ikke har konsekvenser for bankens operative praksis (Kopinski og Wroblewski 2021). Utover bankens kunnskapsproduksjon, særlig landbruksforskningen i CGIAR, er lite av bankens kjernevirksomhet rettet mot globale fellesgoder. Bankens nåværende finansieringsstruktur gjør institusjonen svakt rustet for de utfordringer og kollektive goder som sprenger nasjonale grenser og enkeltlands prioriteringer (ibid.; Ahluwalia et al. 2016).⁸² I tillegg har praksisen med å etablere ad hoc fond for ulike grensesprengende utfordringer, mest fremtredende i helsesektoren, av enkelte blitt ansett som et hinder for en mer systematisk 'mainstreaming' av bankens tilnærming til globale fellesgoder (Evans 2014). Fondene er som regel kun «huset» av banken og ikke en del av bankens formelle repertoar (Kopinski og Wroblewski 2021). De forblir derfor ustrukturerte «begging bowls» dominert av noen rike bidragsytere. En analyse utført av Center for Global Development (CGD) av Verdensbankens nær 4000 ulike fond i perioden mellom 2005 og 2015, viste at kun rundt 5,7 av fondenes 43,5 milliarder USD var viet til utviklingsrelevante globale fellesgoder som globale helse, matsikkerhet, forskning og

⁸¹ Innenfor disse rammene adresserer utviklingsbankene globale fellesgoder på flere måter. De jobber bl.a. med å ruste fattige land for de negative spillover-effekter fra globale fellesgoder som krig, klimaendringer, finansiell volatilitet og tap av biologisk mangfold (ibid.). De jobber også med å øke enkeltlands tilgang og bidrag til globale fellesgoder. Men selv om globale fellesgoder ser ut til å strekke i Verdensbankens mandat har også økt politisk interesse i å forebygge konflikt og adressere sårbare kontekster trukket fokus «ned» til bankens opprinnelige mandat om «reconstruction».

⁸² Som nevnt; enkeltlands prioriteringer sammenfaller ikke alltid med de globale behovene. Verdensbanken har i senere år fått en økende portefølje med initiativ og fond (som regel i samarbeid med giverland eller andre internasjonale institusjoner) som bryter med praksisen om å støtte intervensjoner i enkeltland og bidrar til å støtte opp om GFG, men tilnærmingene er fortsatt å anse som «avvik fra regelen» og har ikke endret Verdensbankens mandat og struktur (Ahluwalia et al. 2016; Kaul 2017). Et estimat beregner bankens støtte til «utviklingsrelevante» globale fellesgoder til rundt 700 millioner dollar årlig (ibid.). Til sammenligning beløper lånevirkomheten seg til 45 milliarder dollar årlig. I tillegg kan utviklingsbankenes praksis med å forene konsesjonelle og ikke-konsesjonelle (kommersielle) finansieringsverktøy være til hinder for økt finansiering av GFG (med svakt kommersielt potensial).

klima (hvorav klima utgjorde 77 prosent).⁸³ Volatilitet og fragmentering i finansieringen av globale fellesgoder er ikke uvanlig, for eksempel innen pandemiberedskap, som historisk sett har svingt som en pendel mellom panikk og glemsel (Yamey et al. 2017). Fremtidens sammensatte utfordringer, der helse spørsmål i større grad vil måtte ses i sammenheng med både natur, matsikkerhet og klima, representerer også en stor utfordring for dagens spesialiserte innsatser.

Kinas og andre fremvoksende økonomiers økte innflytelse, spesielt gjennom nye utviklingsbanker som Den asiatiske infrastrukturbanken (AIIB) og Den nye utviklingsbanken (New Development Bank), har gitt mange land et alternativ til Bretton Woods-institusjonenes finansiering og ekspertise (Ahluwalia et al. 2016). I tillegg kan tidligere lavinntektsland i langt større grad lene seg på egen ressursmobilisering for *nasjonale* utviklingsprosjekter.⁸⁴

Man har også sett at land som Canada og Australia integrerer bistanden i et bredere «økonomisk diplomati» som indikerer en bevegelse mot bilateral gevinst, fremfor globale gevinster (Davies 2014: 107). Følgelig er det et større behov for finansiering av global utviklingsproblematikk som faller mellom utviklingslands egen utviklingsfinansiering og tilgjengelig bistand, enten det skjer gjennom bilateral bistand eller tradisjonell multilateral bistand.⁸⁵ Utviklingsbankene mangler kort og godt en finansieringsordning for globale fellesgoder på lik linje med Det internasjonale utviklingsfondet (IDA), som kan finansiere utviklingsrelevante globale fellesgoder på en konsensjonell måte (Ahluwalia et al. 2016; Reid-Henry 2020; Glennie 2019).⁸⁶ En slik omlegging vil representere et definitivt steg fra et «rekonstruksjonsparadigme», med hovedsakelig fokus på fattigdomsreduksjon i enkeltland, til et «bærekraftspadigme» med mer vekt på globale fellesgoder.

Mens noen mener at det multilaterale systemet hovedsakelig bør holde seg innenfor et utviklingsparadigme i arbeidet med globale fellesgoder, går andre et skritt lenger. Basert på mye av den samme erkjennelsen knyttet til begrensningen i tradisjonell landbasert utviklingsfinansiering (Barrett 2014; Davies 2014), foreslår Kaul (2017) et helt nytt internasjonalt samarbeid knyttet til globale fellesgoder. Kaul foreslår et systemskifte der verdenssamfunnet går sammen om opprettelsen av en separat søsterinstitusjon, eller en parallell til dagens eksisterende system, viet utelukkende til frembringelsen av globale fellesgoder. Kaul hevder institusjonell treghet og kultur hindrer tilstrekkelig reform av dagens utviklingsinstitusjoner.⁸⁷ Bare slik kan det internasjonale samfunnet etablere det

⁸³ Analysen er kun gjort på bakgrunn av fondenes tittel da adekvat informasjon vedrørende finansiering, spesielt tilknyttet globale fellesgoder, ikke er enkelt tilgjengelig (Ahluwalia et al. 2016 Appendix 1).

⁸⁴ Selv om dette har medført en høyere grad av offentlig gjeld for mange land i Afrika sør for Sahara (Thonstad 2020).

⁸⁵ Teoretisk sett kan dette være globale fellesgoder som både har betydelig nasjonal og regional gevinst. Poenget er at det finnes utviklingsfinansiering til *rent* nasjonale prioriteringer i mange land.

⁸⁶ Ifølge Ahluwalia et al. (2016) vil behovet for IDA-finansiering i fremtiden gå ned mens behovet for å finansiere globale fellesgoder bare vil øke. Stadig færre land kvalifiserer for IDA-finansiering (Davies 2014). Verdensbankens mandat for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon er ikke tilstrekkelig for å adressere globale utfordringer og trenger å bli komplementert med en separat struktur med målrettet finansiering av utvalgte globale fellesgoder.

⁸⁷ Prinsippet for felles, men differensiert ansvar og respektiv kapasitet (CBDR-RC) må være gjennomgående også her hevder Kaul. Det har tidligere vært foreslått at Verdensbanken kunne spille en rolle som overvåker av finansiering til GFG, mens OECD DAC beholdt sin rolle i bistanden (Kaul 2015).

mandatet og mobilisere det volumet som trengs for finansiere de fellesgoder som ikke naturlig faller innenfor dagens utviklingssamarbeid eller et kommersielt marked.

En strengere bistandsdefinisjon

Kaul er en av flere internasjonale eksperter som stiller seg kritisk til å bruke bistand til å adressere globale fellesgoder. Kaul og Hall (2016) har derfor foreslått en egen mikroskopisk avgift på globale valutatransaksjoner viet utelukkende til globale fellesgoder.⁸⁸ En rekke publikasjoner (for eksempel Chang et al. 1998; Severino og Ray 2010; Hynes og Scott 2013; Kenny 2020) har skissert en innstramning av bistandsdefinisjonen, både på grunn av innslaget av globale fellesgoder, men også andre politiske hensyn. I ett av disse forslagene (Severino og Ray 2011), som blant annet går ut på å ekskludere humanitær bistand, gjeldsslette, administrative kostnader, asylutgifter og studentutveksling, ville internasjonal bistand anslagsvis krympet med 35 prosent. Dette ville fremstått som et paradoks all den tid ekstrem fattigdom for tiden øker (Verdensbanken 2020).⁸⁹ Alternativt er det foreslått å kalle den stadig bredere formen for konsesjonell utviklingsfinansiering noe annet enn bistand (ODA), og like gjerne utvide potten (Severino og Ray 2009). Det finnes også forslag om å utarbeide en liste med globale fellesgoder som basert på faglige kriterier og konsensus om utviklingsrelevans kan finansieres av bistand (Kenny 2020). Sånn kan man lettere identifisere de godene og temaene som faller utenfor bistandsbudsjettet og som dermed vil trenge en egen form for finansiering. Rogerson og Ritchie (2020) har blant annet foreslått et eget separat måltall av brutto nasjonalinntekt til andre globale formål, inspirert av FNs mål på 0,7 prosent til bistand.⁹⁰ Bakgrunnen for slike initiativer er en frustrasjon med dagens definisjon av bistand, der de stadige politiske kompromissene anses som problematisk for mandat, legitimitet og prinsipper om effektivitet. Flere av forslagene kan slik sett bidra til mer åpenhet og en bedre kartlegging av utviklingsfinansiering.

Global Public Investment og Genève-prinsippene

Et nært beslektet initiativ som fortsatt er i startgropen er *Global Public Investment* (GPI) (Glennie 2019; Reid-Henry 2020).⁹¹ Også GPIs utgangspunkt er overgangen fra tidligere utviklingssamarbeids fokus på *nasjonale* utfordringer (for eksempel Tusenårsmålene) til dagens *globale* utfordringer. GPI er hovedsakelig en betegnelse for offentlige, konsesjonelle investeringer i globale og regionale fellesgoder, og er tenkt organisert gjennom en ny institusjonell forordning. Konseptuelt kan GPI inkludere ODA, men er tiltenkt et bredere og mer inkluderende mandat, inkludert sør-sør-samarbeid. GPI har tre prinsipper: For det første skisserer GPI at alle land skal bidra etter finansiell evne og motta støtte etter behov. Også her er det tenkt at finansieringen mobiliseres gjennom et form for skatt innhentet av nasjonalstatene. Det vil med andre ord ikke være noen øvre inntektsgrense for mottakere av støtten. Målet er ikke fattigdomsreduksjon, men økonomisk utjevning i og mellom land.

⁸⁸ Dette følger i kjølvannet av en rekke ulike initiativ til avgifter og øremerkede skatter til utviklingsformål som f.eks. Tobin-skatt, Robin Hood-skatt og en rekke ulike varianter (se Hall og Kaul 2016).

⁸⁹ Med en eventuell restrukturering av bistand langs disse linjer kunne man også tatt til ordet for å inkludere andre giverland utenfor OECDs utviklingskomité. Disse bidrar med betydelig konsesjonell finansiering til fattige land og kunne slik sett løftet det totale nivået av finansiering innenfor ODA.

⁹⁰ Hvis man legger opp til 0,3 prosent av BNI i tillegg til bistandens mål på 0,7 har man dermed en énprosent viet både bistand og globale fellesgoder (Rogerson og Ritchie 2020).

⁹¹ Forfatteren av denne rapporten har selv bidratt i deler av arbeidet med konseptet, gjennom en Expert Working Group: [Members \(globalpublicinvestment.org\)](https://www.globalpublicinvestment.org/)

Dette vil gjøre det enklere for land som nylig har vokst ut av bistandsmottaker-kategorien å motta støtte til å håndtere store, ofte globale, utfordringer.

Et fersk eksempel kan være hvordan Sør-Afrika falt mellom to stoler da landet ble hardt rammet av covid-19-pandemien. Sør-Afrika er for rikt for å motta bistand gjennom vaksinealliansen GAVI, men ikke rikt nok til å kunne kjøpe inn store mengder vaksiner på lik linje med OECD-land.

For det andre vil GPI, i tråd med intensjonen i Agenda 2030 og etter mal fra Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria, ha en universell tilnærming til beslutninger og ansvar. Alle skal delta på likefot og alle beslutningsprosesser skal være åpne og demokratiske. For det tredje er «giver-mottaker»-konstellasjonen forsøkt byttet ut med felles investeringer i vårt felles beste.⁹²

De siste par årene har flere tatt til orde for initiativ og endringer som reflekterer observasjonene og anbefalingene i de nevnte initiativene. For eksempel kom UNCTAD i 2019 med en rapport som presenterte «Genève-prinsippene for en ny Grønn Deal». Prinsippene er ment som byggeklosser i en ny multilateral arkitektur som skal sikre en mer inkluderende beslutningsprosess, bedre sammenheng mellom globale utviklingsmål og nasjonal politikk og et mer bærekraftig økonomisk system (Gallagher og Kozul-Wright 2019; Kozul-Wright 2020). I tillegg har det kommet sektor-baserte initiativer som for eksempel en gjennomgående reform av den fragmenterte multilaterale innsatsen innen global helse.⁹³

Digitalisering som fellesgode

Teknologisk utvikling og digitalisering har som nevnt også åpnet opp nye områder for utviklingspolitisk engasjement. Covid-19 har spesielt økt oppmerksomheten om behovet for at land får på plass grunnleggende digitale løsninger som gjør det mulig å nå mer effektivt ut med velferdsytelser i ulike sektorer.⁹⁴ Digitale fellesgoder spiller derfor en økende rolle i det internasjonale arbeidet med frembringelse av utviklingsrelevante digitale teknologier som kan skaleres og tilpasses i utviklingsland.

Denne mer systematiske tilnærmingen til å utvikle fellesgoder ved bruk av digitalisering som et virkemiddel for skalering og distribusjon, er interessant å vurdere opp mot det klassiske fyrtårn-eksempelet i den akademiske litteraturen om globale fellesgoder.

Utviklingskostnadene er ofte relativt høye, men når den digitale løsningen først er utviklet i en distribusjonsklar form, så er kostnaden ved å nå en ny bruker lav eller tilnærmet null, dersom den nye brukeren allerede har internetttilgang.⁹⁵ Digitale teknologier er i tillegg ikke-rivaliserende, noe dagens leasingmodeller for musikk og film demonstrerer i rikt monn. For å

⁹² Selv om noen land i all hovedsak fortsatt kommer til å være netto-mottakere og noen netto-givere.

⁹³ Se Soucat og Kickbusch (2020). Forslagene minner om andre initiativ i sin vektlegging av felles finansieringsmekanismer og felles institusjonelle rammeverk for globale fellesgoder. Åpenhet og ansvarliggjøring er også understreket.

⁹⁴ Den økende globale utbredelsen av internett gjør at selv de minst utviklede landene satser stort på digitalisering innen offentlig forvaltning som en sentral del av nasjonale utviklingsplaner. Verdensbanken derfor nå flere innsatser under [initiativet G2Px for å kunne møte denne økte etterspørselen](#).

⁹⁵ Selv om de fleste offentlige institusjoner i utviklingsland nå har tilgang til internett, og kan bruke nettbaserte løsninger, er det fortsatt store gap i tilgang på individnivå. Bare litt over halvparten av verdens befolkning er internettbrukere. Så det er fortsatt betydelig distribusjonsproblematikk tilknyttet å nå ut til *enkeltindivider* for eksempel med utdanningsgoder som læringsapplikasjoner.

sikre kriteriet om ikke-ekskluderbarhet er det imidlertid også nødvendig med «tilgangsgoder» som åpen lisensiering av kildekoden for teknologien eller av innholdet, slik at ikke enkeltaktører kan forhindre andres bruk gjennom høye kostnader eller ved å endre tjenestetilbudet dramatisk fra en dag til en annen.

Digitale fellesgoder sprenger også rammene for hva vi ofte tenker på som utviklingsamarbeid – og flater ut den økonomiske hierarkisering man er vant til å se verden gjennom. Land som India, Estland og Sierra Leone utmerker seg med å ha bygget opp egen digital offentlig infrastruktur, som nå gjøres tilgjengelig som digitale fellesgoder som alle land fritt kan gjenbruke.⁹⁶

Dette bringer inn muligheter for helt nye partnerskap og utfordrer tradisjonelle ideer om givere og mottakere. All den tid det er investert betydelige ressurser fra andre offentlige midler enn bistandsmidler i utvikling og drift av disse teknologiene, representerer de en betydelig innfasing av ressurser til utviklingsformål. I disse tilfellene vil bistandspenger komme på toppen av allerede store investeringer for å utløse utviklingsrelevans utover det mer generiske godet.⁹⁷

Bistandsfinansierte digitale fellesgoder kan også videreutvikles av mottakerland, som i neste omgang gjør teknologien relevant for rike land. En viktig teknologimodul for smitteovervåkning ble for eksempel først pilotert i Sri Lanka og deretter delt tilbake med kjerneteamet som forvalter DHIS2-koden ved Universitetet i Oslo. De laget en mer generisk relevant variant på basis av koden fra Sri Lanka. Denne digitale covid-19-pakken er nå i ulike grader av tilpasning og implementering i over 40 land, og blant annet i bruk i flere norske kommuner.

Utviklings- og utenrikspolitisk representerer denne typen åpne løsninger et viktig og normativt fundert alternativ til lukkede, proprietære løsninger både fra store kommersielle teknologiselskaper og fra autoritære land.⁹⁸ Definisjonen og standarden for digitale fellesgoder innebærer at det må være fri tilgang til å studere kildekoden og dokumentasjonen på hvordan de generiske teknologiene er utformet, og at det er oppfylt visse minstekrav for eksempel knyttet til personvern og håndtering av risiko. Dette kan både sikre åpenhet og bredere nasjonal debatt rundt bruk av teknologi ved at vaktbikkjeinstitusjoner og sivilt samfunn får bedre innsyn i hva slags løsninger myndighetene innfører og kan stille spørsmål til hvordan de implementeres. Norge bidrar til det internasjonale arbeidet med digitale fellesgoder gjennom «Alliansen for digitale

⁹⁶Se for eksempel nylig artikkel om det digitale identitetssystemet MOSIP, som er utviklet basert på det indiske Aadhaar-systemet. Norge støtter for øvrig MOSIP som eneste bilaterale giver, sammen med blant annet Bill & Melinda Gates Foundation <https://www.economist.com/international/2020/12/07/covid-19-spurs-national-plans-to-give-citizens-digital-identities>

⁹⁷ Det finsk-estiske datautvekslingssystemet X-Road er et slikt eksempel. Eksemplene viser også hvordan løsninger som ikke er tenkt for bistand og utvikling likevel får relevans i denne sektoren. Slik sett rammes ikke de digitale fellesgodene av den historiske bistandskritikk som går på vestlige lands storslåtte «planer» og utviklingsteorier – og hvordan disse skal etterleves og etterrapes i fattige land (Ferguson 1994; Easterly 2006; Pritchett og Andrews 2010; Levy 2014).

⁹⁸ Fremmet f.eks. gjennom «den digitale Silkeveien» Belt and Road Initiative.

fellesgoder», som bistandsgiver og mer direkte på teknologisiden på områder som værvarsling, landbruksteknologi, læringsressurser og helseinformasjon.⁹⁹

COVAX – et forvarsel på fremtidens allianser?

Et siste eksempel som kan nevnes er initiativet som vokste frem som en praktisk respons på covid-19-pandemien, nemlig det globale samarbeidet for å få på plass vaksiner, medisiner og behandling: Act-A (Access to Covid-19 Tools-Accelerator). COVAX, som utgjør samarbeidet knyttet til kapasitet, produksjon, distribusjon og innkjøps samarbeid, er en viktig del av Act-A.

Selv om det rådet en «vaksinenasjonalisme» i pandemiens første måneder, fikk man gjennom COVAX på plass et globalt samarbeid om økt kjøpekraft, spredning av risiko og muligheter til å velge blant flere vaksinekandidater. Dette gjorde det mer attraktivt for rike land å slå seg sammen med flere mellominntektsland. Samarbeidet koordineres av GAVI og legger til rette for at de 92 fattigste landene i verden vil få tilgang til vaksiner. COVAX representerer slik sett et nytt partnerskap der verdens aller rikeste land ser seg tjent med å samarbeide med en global allianse av fattigere land for å oppnå et globalt fellesgode.¹⁰⁰ At Norge finansierer noe av dette arbeidet, som før pandemien i sin helhet var finansiert over bistandsbudsjettet, utenom bistandsbudsjettet illustrerer problematikken grenseoverskridende natur.¹⁰¹ En sterkere harmonisering av den internasjonale innsatsen for medisinsk forskning, produksjon, distribusjon og overvåking er på trappene (CEPI 2021) og vil være et «intermediate good» for det endelige globale fellesgodet pandemikontroll.

Innvendinger

Det er mulig å reise flere innvendinger mot de ulike initiativene og forslagene. For det første kan man stille spørsmål ved realismen i noen av dem, spesielt forslagene om nye multilaterale institusjoner i en tid der oppslutningen om overnasjonalt samarbeid er svekket. Graden av samarbeid som kreves avhenger av at land ser det i sin nasjonale interesse å trekke sammen med andre land.¹⁰² Som påpekt av Jaguaribe (2020: 8) er det i dag betydelige politiske, økonomiske og finansielle hindre for eventuelle nye multilaterale initiativer som tar seg mål av å regulere frembringelsen og distribusjonen av globale fellesgoder:

As trade agreements become alternatives to global rules, the issue of regulating global public goods gains a new strategic political value. The diminishing relevance of

⁹⁹ Bruken av norske bistandsmidler på arbeid med slike digitale fellesgoder begrunnes ved at de er designet for/tilpasses til å løse utfordringer i utviklingsland, og at brukertesting o.l. skjer i tett samarbeid med relevante utviklingsland.

¹⁰⁰ Det er ikke dermed sagt at Norge og rike land som USA, Japan, Storbritannia og Russland ikke har alternativer og forsøker å helgardere seg gjennom egne innkjøpsavtaler. USA, Kina og Russland er ikke med i samarbeidet. Se: <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2020/flest-mulig-vaksiner-mot-covid-19-er-det-viktigste-john-arne-rottingen-covax-fasiliteten-gavi/>

¹⁰¹ Et økt finansieringsbehov for koalisjonen for forebygging av epidemier og pandemier (CEPI) gjør at omkring 200 millioner kroner hentes fra helse- og omsorgsdepartementet og ikke bistandsbudsjettet.

¹⁰² Et tungtveiende spørsmål er hvor langt kan man strekke folks oppfatning av fellesskap og felles velferd og fremtid. GPI benytter en analogi – nasjonal budsjettering og endog EU. Spørsmålet er om det er mulig å se for seg en lignende mekanisme for andre regioner – for ikke å snakke om verden som helhet. Det er rimelig å anta at *forståelsen* for betydningen av internasjonalt samarbeid om våre globale utfordringer er utbredt i dag, men i hvilken grad lojalitet og samhørighet til større regioner og verden generelt har styrket seg er usikkert. Noen ganger er overlappen mellom nasjonale prioriteringer, bistand og globale fellesgoder tydelig – som for eksempel i tilfellet med den pågående pandemien. Effektiv håndtering av viruset COVID-19 er avhengig av god nasjonal overvåking og effektivt samarbeid mellom land – inkludert sårbare kontekster.

established multilateral institutions shifts the debate concerning global rules from the realm of “norms” to the realm of strategic interests.

Er det ønskelig eller nødvendig å finne en mekanisme som adresserer flere globale fellesgoder samlet? Selv om det medfører fragmentering, gir det også mening å rendyrke ulike temaer og institusjoners komparative fortrinn, for derigjennom å fremdyrke en arbeidsdeling med logiske samarbeidskonstellasjoner.

Hvis utviklings samarbeidet fremover kommer til å fokusere mer på globale fellesgoder, vil trolig arbeidet først skride frem gjennom innovasjon og reform sektor for sektor. Samtidig, bak forslag om reform og en mer samlet front for globale utfordringer, ligger det en frustrasjon over at dagens tilnærming ikke er godt nok. Det skorter fortsatt på finansiering og politisk handling i rommet mellom bistand og enkeltlands nasjonale prioriteringer, og stadig flere utfordringer spiller inn i hverandre og krever at man finner synergier (Barrett 2014).

Uansett om det foreslås reform eller fornyelse bør det ha som premiss å forsøke å minske fragmentering, overlappende arbeid og bidra til forenkling og bedre koordinering. Både bistands- og FN-historien er full av historier om nyetablerte organisasjoner med målrettede mandat som over tid har blitt utvidet og stadig mer overlappende med andre initiativ.

Hvordan vil nye initiativ for globale fellesgoder virke inn på en allerede fragmentert utviklingsarkitektur? Blant forslagene som er diskutert, er det betydelig forskjell på de initiativene som tar sikte på å øke finansieringen av globale utfordringer, og de initiativene som ønsker å frembringe spesifikke globale fellesgoder. Inge Kaul er for eksempel skeptisk til å forme nye overnasjonale mekanismer, mens GPI ser ut til å ville trekke i retningen av en samlet institusjon. Likevel er begge leire enige i betydningen av rettferdig representasjon.

For det andre kan 70 år med institusjonelt utviklings samarbeid vel så gjerne tas til inntekt for slitestyrken og tilpasningsdyktigheten til det eksisterende systemet. Dette vitner om en ikke ubetydelig politisk og folkelig forankring, samt institusjonenes evne til å fornye seg i tråd med skiftende ideologiske og politiske vinder. Følgelig kan det fortsatt være et rom for reform innenfor dagens system. I tillegg er nok flere land redd for å rokke ved bistandens normative og unike posisjon, som oppsto i en helt spesiell tid. Mange vil nok se på dette som en verdi i seg selv, og spørre seg om nye initiativ kan mobilisere en lignende støtte.¹⁰³

For det tredje kan man reise en rekke spørsmål rundt den praktiske implementeringen av initiativene – fortsatt mangler en mengde avklaringer knyttet til hvordan reformer skal skje. For eksempel, hvor grensegangen skal gå mellom «rene» globale fellesgoder, «utviklingsrelevante» globale fellesgoder og bistand. Definisjoner og kategorier forblir flytende på dette punktet. I tillegg er det ingen som vet hvordan beslutninger skal nås i de nye prosessene som skisseres, samt hvordan dette skal henge sammen med de mange ad hoc prosessene som allerede finansierer ulike globale fellesgoder, som for eksempel de ulike fondsmekanismene i utviklingsbankene.

¹⁰³ I blant annet Norge har bistanden vært med å styrke Norges internasjonale image og nasjonale selvbilde. Følgelig er det flere som vil stille seg avventende til en større reform av utviklings samarbeidet – selv om tiden kan virke moden.

Sist, men ikke minst er det også mulig å spørre seg om forskjellen på nye initiativene beskrevet over og bistand er så stor som litteraturen skal ha det til, og i hvilken grad dette virkelig medfører et paradigmeskifte for internasjonalt utviklingssamarbeid. Mange av temaene som ofte følger i kjølvannet av diskusjonen om globale fellesgoder, som økende ulikhet, sør-sør-samarbeid, multipolaritet, en universell utviklingsagenda, behovet for åpenhet om finansiering og beslutningsgrunnlag, bevegelse fra veldedighet til investeringer, bistandens uintenderte negative konsekvenser og iboende paradokser, er ikke nytt. Heller ikke kritikken av utviklingssamarbeidets tradisjonelle fokus på enkeltland, økonomisk vekst, og Tusenårsmålenes ensidige fokus på ekstrem fattigdom, representerer nye perspektiver.

Til litteraturens forsvar kan det imidlertid innvendes at disse problemene aldri har blitt *helt* løst, og at kritikken ikke har endret stort på utviklingssamarbeidets faktiske institusjoner og eksisterende strukturer og mandat (Barret 2014).¹⁰⁴ Kritikken som reform-initiativene legger for dagen blottlegger nok en gang svakheter ved dagens utviklingssamarbeid, selv om det ikke dermed er sagt at veien og målet for hvor fremtidens utviklingssamarbeid skal gå er avklart. Det er imidlertid liten tvil om at Norge allerede er dypt engasjert i problemstillinger knyttet til globale fellesgoder og fremover er nødt til å forholde seg aktivt til denne tematikkens utvidede relevans.

Implikasjoner for utviklingssamarbeidet: «so what?»

*Compassion is always to be applauded, but we know that self-interest is usually the more reliable impulse.*¹⁰⁵

Notatets første deler har introdusert og drøftet hvordan den overgripende tematikken knyttet til globale fellesgoder har slått seg inn i bistanden i senere år. Et gjenstående hensyn er i hvilken grad utviklingsaktører skal bry seg med det, og hvilke implikasjoner dette har for norsk utviklingssamarbeid. Hensynet henger sammen med det norske utviklingspolitiske engasjements behov for å skue fremover, for å stå rustet til å bidra i fremtidens dominerende utviklingsproblemstillinger. Det er her notatets «so what?»-spørsmål har sitt utspring: På hvilken måte representerer globale fellesgoder et relevant problem – og for hvem?

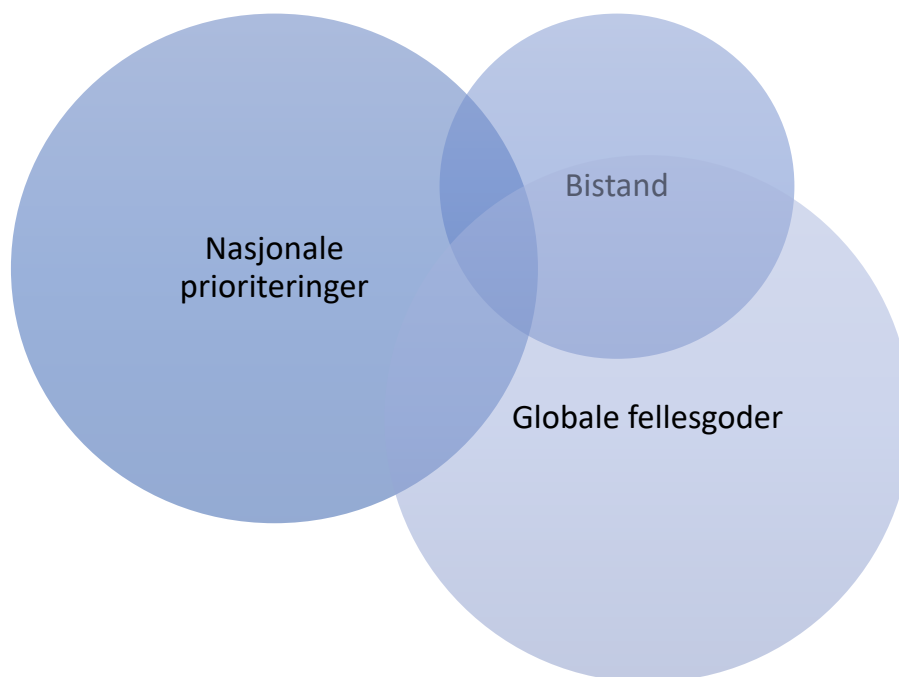
Covid-19 har tydelig vist hvordan ulike politiske drivkrefter (solidaritet, kommersielle interesser, interessepolitikk, helsepolitikk) kan smelte sammen i frembringelsen av et globalt gode (Kharas et al. 2020). Globale fellesgoder bredder nemlig ut både den tradisjonelle

¹⁰⁴ Fokus på globale fellesgoder har imidlertid blitt «lagt til» som et strategisk tema hos Verdensbanken – innenfor bankens eksisterende arbeidsområder (Barret 2014).

¹⁰⁵ Scott Barret (2007: 12).

interessepolitikken og bistanden.¹⁰⁶ Men selv om det er synergier mellom ulike deler av norsk utenriks- og utviklingspolitikk på den ene siden, og håndteringen av globale utfordringer og fellesgoder på den andre (se figur 2), er det samtidig viktig å erkjenne at deler av dette problemkomplekset bør holdes adskilt og adresseres isolert fra andre politikkområders premisser (se figur 8). For øyeblikket lider globale fellesgoder under en underfinansiering og en ikke-helhetlig tilnærming. Globale fellesgoder blir i stor grad adressert gjennom bistand, og som konsekvens blir bistanden stadig mer uthulet.¹⁰⁷

Figur 8: Berøringspunkter mellom nasjonale prioriteringer, bistand og globale fellesgoder



I en globalisert verden er det imidlertid stadig flere politikkområder som har en internasjonal slagside. Stadig flere problemer krever internasjonalt samarbeid, noe som igjen kan utvide enkeltlands utviklingspolitikk. Selv om man til dels har sett nye globale samarbeidsformer vokse frem under covid-19-pandemien, er det urealistisk å se for seg en samlet felles internasjonal «pott» som skal sikre felles finansiering, politiske løsninger og samarbeid innenfor et bredt spekter av globale fellesgoder. Samtidig er det ikke ønskelig at stadig mer av enkeltlands arbeid med globale fellesgoder kun adresseres innenfor en bistandspolitisk ramme. Dette må i så fall anerkjennes. Som Davies (2014: 109) påpekte: «aid for GPGs has so far been able to grow very substantially, somewhat faster than global aid has grown, without evident impact on the dominant aid policy narrative».

¹⁰⁶ 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)

¹⁰⁷ 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).

Når den globale økonomiske tilbakegangen på grunn av pandemien beløper seg til et sted mellom 100 og 200 ganger den beregnede prisen for adekvat beredskap (Soucat og Kickbusch 2020) og norske stortingsmeldinger understreker at vi må «legge om samfunnet» hvis vi skal begrense den globale oppvarmingen (Meld. St. 27 2018-2019: 47), er det behov for å utrede hva som kan være naturlige steg videre for å utvide den bistandspolitiske rammen som har vært gjeldende for det meste av utviklings spørsmål siden etterkrigstiden. Eller, hva som kan bli et nytt tverrsektorielt virkemiddel eller politikkområde som mer naturlig blir koplet sammen med de ulike fagdepartementenes porteføljer. Som med covid-19, vil fortsatt utilstrekkelig produksjon av globale fellesgoder medføre en stadig høyere fremtidig kostnad (Kaul et al. 2003; Conceicao 2003). Prisen for et eventuelt felles krafttak for å produsere enkelte globale fellesgoder blekner i forhold til kostnadene ved stadig korleksjon på grunn av underproduksjon, særlig når underproduksjon kan gi selvforsterkende negative effekter som ikke kan reverseres. Ifølge Conceicaos (2003: 153) utvalg av globale fellesgoder vil adekvat produksjon av globale fellesgoder beløpe seg til et sted mellom én og ti prosent av prisen for fortsatt underforsyning. Etersom fellesgodeproduksjon ofte har vært drevet frem av kriser, har kostnadene stort sett blitt ansett som et spleiselag for å kontrollere flere kriser, ikke som bidrag for å løse utgangspunktet for problemet (Desai 2003; Kaul og Le Goulven 2003a). For eksempel vil de fleste være enige i at utgifter til nasjonalt forsvar ikke er tilstrekkelig for å sikre det globale fellesgodet fred, men det kommer godt med for å unngå krise. I et scenario der man produserer fellesgoder før krisen oppstår, vil kostnadene bli ansett som gode investeringer, eller preventive tiltak, som gir faktisk gir avkastning i form av mer utvikling heller enn krisehåndtering. Vaksinealliansen CEPI er nettopp basert på en slik føre-var-tankegang.

Det kan være mulig å se for seg en gradvis kursendring som kan skape et like forpliktende samarbeid rundt de globale utfordringene som det vil ta generasjoner å løse, uten at det går på bekostning av bistandens nåværende behov og mål (Kharas et al. 2020). Bærekraftsmålenes komplementering av bistandens formål om økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon betyr at vi ikke går mot slutten av utviklingssamarbeidet. Vi er snarere i begynnelsen av noe som ikke har en sluttdato.

En overordnet diskusjon om hvordan globale fellesgoder skiller seg fra bistand må ikke gi inntrykk av at bistanden skal forbli uforanderlig i møte med nye rammebetingelser og nye globale utfordringer. I analysen som følger må derfor ideene tolkes med varsomhet, og heller tas til inntekt for et ønske om en klarere forståelse av de ulike, men synergiske, bestanddelene ideen om bærekraftig utvikling består av.

Basert på de historiske utviklingstrekkene i norsk og internasjonalt utviklingssamarbeid skissert ovenfor, ser det ut til at globale fellesgoder både representerer genuint nye problemstillinger, samtidig som det bringer til overflaten iboende problemstillinger med dagens utviklingssamarbeid. Oppsummert er det derfor fire beslektede hovedårsaker til at vi ser et behov for en rekonfigurering eller nytenkning knyttet til Norges arbeid med globale utfordringer og fellesgoder:

- **Effektivitet: Rendyrking av ulike tilnærminger og effektivitetsgevinst:** Mer rendyrkede allokering- og finansieringsmekanismer for globale fellesgoder kan

holdes adskilt fra DACs normative regelverk knyttet til landkategorier og finansieringskrav. På den måten kan man rendyrke effektivitetshensynet i henhold til tematikken ved å allokere ressurser der det er mest effektivt å produsere godene, ikke der behovet for godene er størst. Det vil si at man står fritt til å legge til grunn en annen endringsteori og andre antakelser enn hvis initiativet var ment å fungere som bistand.¹⁰⁸ På den andre siden kan en rendyrking av bistanden i tråd med de prinsipper som har blitt vedtatt gjennom OECDs *Aid Effectiveness* agenda (Roma, Paris, Accra, Busan) gjøre bistanden mer effektiv og mindre utvannet. Dette kan styrke bistandens posisjon som den originale solidaritetspraksis som skal skape lokal effekt – og man slipper å «strive to protect» bistanden fra alle andre hensyn (OECD 2020). Bistanden kan konsentreres om verdens minst utviklede land der bistand fortsatt er en viktig ressurstillgang, harmoniseres om disse landenes egne prioriteringer og implementeres gjennom deres egne institusjoner og systemer. I sum kan det gi en mer balansert, rettferdig og optimalisert allokering av offentlige ressurser for utvikling. Det er viktig å påpeke at bistandens fleksibilitet, og i noen tilfeller, sterke synergier med enkelte globale fellesgoder, gjør at Norge på et område som klima nokså fritt kan forfølge tiltak som er optimalisert med klimamål for øye.¹⁰⁹ Men det er ikke gitt at dette alltid er tilfelle.

- **Legitimitet: Bistandens normative rammeverk i oppløsning?** I år er det 70 år siden OECDs utviklingskomité (DAC) – bistandens øverste tilsynsråd – ble opprettet. Regelverket som fulgte i kjølvannet har for all ettertid lagt rammene for hva som regnes som bistand og hva som faller utenfor. Ikke desto mindre har definisjonen av ODA-godkjent bistand alltid vært gjenstand for politiske dragkamper og en *de facto* utvidelse av hva som er bistand, en tendens som har forsterket seg i møte med globale utfordringer som klimaendringer, migrasjon, pandemier og økning i voldelige konflikter. Selv om flere av disse krisene utvilsomt påvirker utvikling i både fattige og rike land bryter de også ut av utviklingssamarbeidets opprinnelige normative rammer. Måten Norge og andre giverland forholder seg til disse trendene vil påvirke legitimiteten til fremtidens utviklingssamarbeid. Den geoøkonomiske og geopolitiske begrunnelsen for DACs Nord-Sør distinksjonen (OECD vs. G77) gir dessuten ikke like mye mening når genuint globale utfordringer krever økt samarbeid og gjensidighet. Nye giverland, i hovedsak mellominntektsland, og giver-konstellasjoner, med betydelig innsatser og finansiering, har allerede utfordret OECDs posisjon og definisjonsmakt fra utsiden.
- **Kontekst og problem: Store endringer i fattigdomsmønster og utfordringer:** Anslagsvis 70 prosent av verdens ekstremt fattige bor nå i mellominntektsland. Med

¹⁰⁸ Også Kaul og Le Goulven (2003a) påpeker den potensielle effektivitetsgevinsten i en løsere tilknytning mellom bistand og globale fellesgoder, hovedsakelig fordi de to kategoriene prinsipielt sett tilhører ulike former for offentlig finansiering, nemlig omfordeling og ressursallokering.

¹⁰⁹ Eksempler er tiltak Norge støtter som langt på vei ligner det målrettede filantropiske organisasjoner med mandat om å redusere klimaendringer gjør. Se for eksempel [ClimateWorks Foundation - ClimateWorks Foundation](#) og [Pisces Foundation | San Francisco, CA](#) og [Climate change \(ciff.org\)](#)

andre ord har global fattigdom gått fra å være et spørsmål om tilførsel av ressurser til å handle om nasjonal fordeling og offentlige tjenester. Mens tradisjonell bistand fortsatt er utviklingssamarbeidets primære oppgave i lavinntektsland og sårbare kontekster, handler utfordringene i mellominntektsland mer om etablering av egalitære velferdsregimer og samfinansiering av regionale og globale fellesgoder. Både kontekstenes evolusjon og problemenes grenseoverskridende natur utfordrer bistandens premisser og mandat (et begrenset antall fattige *land*, og et sterkt fokus på fattigdomsreduksjon). Utviklingssamarbeidets utvidede «problem-omland» ser ut til å trenge en tydeligere differensiering og sekvensering. Hvor langt bør bistand strekkes for å møte ulike kontekster og problemstillinger? Hva kommer i neste omgang? Utfra et rent nasjonalt anliggende kan det være et stort problem at globale fellesgoder underfinansieres. Dette har brakt andre sektordepartementer inn i diskusjonen om globale problemstillinger.

- **Politisk mobilisering:** I tillegg til overnevnte hensyn kan det ligge et politisk potensial i en tydeligere differensiering, ettersom dette kan bredde ut den utviklingspolitiske samtalen og engasjere flere grupper. For giverland i Europa har behovet for å mobilisere støtte og tillit hos en bredere gruppe på hjemmebane blitt et stadig viktigere hensyn (Kharas og Rogerson 2017; OECD DAC 2019). En utviklingspolitisk samtale som mer direkte forholder seg til opplyst egeninteresse og grenseoverskridende problemstillinger, for eksempel covid-19 og tap av natur, er mer aktuell for grupper utenfor bistandens kjernetropper.¹¹⁰ En differensiering av utviklingspolitikken kan gjøre det lettere å mobilisere mer i sum, dersom det tydeliggjøres som forskjellige behov og formål. Bistand har allerede svært stor oppslutning i befolkningen. Det er trolig mulig å bygge oppslutning om å finansiere helse, klima og forskning med begrunnelse i et bredere interessebegrep, som også tilsvarer økende globale behov. Et større innslag av egeninteresse kan også gi seg utslag i en dypere forankring av utviklingspolitikken i større deler av myndighetsapparatet, inkludert flere fagdepartementer. Med en «gardering» og målretting av bistanden gjennom en mer rendyrket parallell kan også forsvarere av en strengere «de-interessert» definisjon av bistand på sin side få gjennomslag for sine perspektiver.

Basert på drøftingen i dette notatet er det derfor mulig å skissere ulike tilnærminger som på et overordnet prinsipielt nivå rydder i den konseptuelle grensegangen mellom bistand og globale fellesgoder. For Norge kan dette i første omgang bety å sette opp 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.

Ettersom Norge allerede bruker betydelige summer på globale fellesgoder, både innenfor og formodentlig utenfor bistandsbudsjettet, trengs en større bevissthet og mer informasjon

¹¹⁰ Følgelig handler dette om mer enn rapportering og kunnskapsinnhenting, selv om rapporteringstiltak som f.eks. TOSSD er avgjørende for ansvarliggjøring og oppdatering av analyse- og beslutningsgrunnlag.

rundt de to brede utviklingspolitiske kategoriene fattigdomsreduksjon og global bærekraftig utvikling, i tillegg til en mer nyansert konseptualisering.¹¹¹ Et bedre kunnskapsgrunnlag vil siden danne grunnlag for en mer helhetlig og strategisk tilnærming til tematikken. Dette kan på sikt tenkes underlagt ulike mandater og porteføljer basert på en arbeidsdeling mellom de aktørene og institusjonene som har best forutsetninger for å gjøre oppgaven mest effektivt.

En ny kategori for utvikling representerer ikke et enten eller-valg og må ikke presses inn i et nullsumspill innenfor én prosent av BNI. Tvert imot er intensjonen å bryte med tanken om «énprosenten» som *øvre tak* for utviklingsrelaterte investeringer. En ny utviklingspolitisk kategori bør derfor ses på som et komplementerende strategisk veivalg. For eksempel vil det være flere temaer som 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 av bistanden. I tillegg vil det i mange tilfeller være globale fellesgoder som har en sammensatt «produksjonsstruktur». Det vil si: Ulike globale fellesgoder har som oftest ulike incentivstrukturer, noe som ofte innebærer en ulik sammensetning av aktører i produksjonslinjen, og som reduserer verdien av universelle tilnærminger til tematikken. Men enkelte globale fellesgoder fordrer innsatser som *kombinerer* flere av Barrets «aggregeringsteknologier». Multilaterale avtaler kan for eksempel innebære både elementer av aggregert innsats, men også *vektet* av noen tungvektede, «best shot» teknologi og «svakeste ledd» hvis implementering er sårbart for kapasitet i enkelte land (Byiers et al. 2021). Å utvikle et mer integrert marked for elektrisitet og vannkraft i Afrika er et potensielt regionalt fellesgode som både fordrer en viss terskel for nytte, styrking av «svakeste ledd» for at infrastrukturen skal fungere, og samtidig representerer et «aggregert» fellesgode (fellesgode er så godt som summen av alles bidrag) (ibid.).

Ønsket er å fremprovosere en tekning om utviklingsproblemers ulike natur og Norges forutsetninger for å adressere dem effektivt.¹¹² Differensieringen mellom direkte fattigdomsreduksjon og genuint globale fellesgoder kan i første omgang gi et mer finmasket system for effektivitetshensyn som overlapper bedre med den svært så differensierte porteføljen som norsk utviklingsfinansiering tross alt har blitt.¹¹³ Ideen med å skille ut globale fellesgoder fra bistanden er ikke ny og ble blant annet trukket frem av Kaul og Le Goulven i 2003, da de allerede på dette tidspunktet så hvordan begge innsatser ble svekket og underfinansiert ved å adresseres gjennom samme finansieringskategori. Forslag til kategorier må utredes nærmere, men kan baseres på følgende idé:

¹¹¹ Arbeidet med Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) er et viktig skritt på veien, men vi trenger en fullgod beregning av begge kategorier. I dette arbeidet må man derfor også se på finansiering og investeringer som ligger utenfor bistandsbudsjettet, og vurdere hvordan vi regner kjernestøtte til multilaterale institusjoner. Sistnevnte holdes utenfor i tallmaterialet presentert i dette notatet.

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

- **Bistand til avskaffelse av fattigdom:** Vokser ut av kjerneformålet i bistand og rendyrkes som det. Er alltid ODA, skal ha størst mulig effekt mot fattigdom, geografisk rettet mot de fattigste land og regionene.¹¹⁴ For Norges del kan dette bety å videreutvikle en konsentrert, men dypt engasjert bilateral del av utviklingssamarbeidet som går lengst i å overholde prinsippet om «leave no one behind». Over flere år har omtrent halvparten av Norges bistand gått til verdens minst utviklede land. En rendyrking av bistanden kan endre dette. Norge kan konsentrere flere innsatser om en håndfull land der man investerer tyngre og mer langsiktig.¹¹⁵ Et politisk forankret valg om å bidra i noen utvalgte, men krevende kontekster, kan også medføre en større investering i analyse og kontekstforståelse, større aksept for risiko med flere typer intervensjoner og større rom for tilpasning. Kategorien ville også inkludert de globale fellesgodene som anses som mest prekære av fattige land. Dette vil være fellesgoder med tydelig utviklingsrelevans. Dette er globale fellesgoder som fattige land gjerne vil prioritere, men ikke gjør i tilstrekkelig grad. Ettersom 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 såkalt «market shaping». Den innovasjonen og metodiske pluralismen som vi har sett i bistanden i senere år, vil med andre ord oppmuntres. Distinksjonen ligger hovedsakelig i en sterkere geografisk avgrensning. Det viktigste kriteriet for utvelgelse av utviklingsrelevante globale fellesgoder vil være effekt hos fattige land, på grunn av deres sårbarhet og manglende forutsetninger for å håndtere konsekvensene av grensesprengende globale utfordringer. Ifølge Kenny (2020) bør lakmustesten om bistand skal finansiere globale fellesgoder være at investeringene går til goder som har så betydelige nasjonale gevinster hos utviklingsland at de ville prioritert dem uavhengig av den global gevinsten.¹¹⁶
- **Globale investeringer¹¹⁷:** investeringer basert på globale fellesinteresser. Kan være ODA, men primært i tillegg til ODA-bistand og skal skje der det har størst effekt mot problemet, eller ved teknologiutvikling som krever innsatser fra ressurssterke land. Ett utgangspunkt for finansieringskategorien kan være et prinsipp om at de investeringene som stryker på den nevnte lakmus-testen og kjennetegnes av betydelig felles interesse (norsk egeninteresse i samkvem med andre land) – der det ikke er mulig å finne et godt kompromiss innenfor

¹¹⁴ Humanitær bistand vil også naturlig falle innenfor denne kategorien. Det vil kunne argumenteres at også de fattigste populasjonene burde inkluderes.

¹¹⁵ Se også Se Engberg-Pedersen (2015): Nr. 9 2015: Norwegian Aid – Squaring the Circle of Impact, Interests and Politics. Civita.

¹¹⁶ Eksemplifisert ved investeringer i sol- vind- eller vannkraft som alternativ til fossil energi.

¹¹⁷ Som påpekt av Glennie (2020) impliserer også «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.

bistanden – bør holdes utenfor bistanden.¹¹⁸ Utover bistanden har det ikke eksistert et eget finansieringsalternativ for norske penger øremerket for globale utfordringer. I utviklingspolitisk debatt har det som regel vært tenkt at et slikt hensyn bør ivaretas gjennom samstemt politikk for utvikling, og at ansvaret slik sett faller på andre institusjoner og departementer. Sistnevnte ambisjon har imidlertid slitt med å vinne terreng og sjelden ledet til adekvat kollektiv handling. En separat form for konsesjonelle investeringer med et eget mandat, der Norge tar ansvar for felles investeringer i globale fellesgoder, er et steg mot et mer forpliktende alternativ og bør derfor utredes nærmere. Selv om ulike former for utviklingsfinansiering har kommet til i senere tiår, er disse av en annen natur og ikke utbyttable og dessuten langt fra nok. Bistandsfinansieringens unike fleksibilitet, tilgjengelighet, komplementerende funksjon og konsesjonelle utgangspunkt med forpliktelser til internasjonalt fremforhandlede mål, kan derfor være en modell for en potensiell ny «pott» for globale fellesgoder. Enten på tvers av alle departementer eller med et samlet ansvar i Utenriksdepartementet. I lys av pandemien har også Norge erfart at finansiering av globale goder, av interesse for både Norge og fattige land, gjerne 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.

En strengere definisjon av bistanden parallelt med en potensiell opptrapping av porteføljen for globale fellesgoder vil trolig øke det samlede avtrykket av norsk utviklingspolitikk. Forhåpentligvis kan det også tydeliggjøre hvilket rasjonale og mandat som følger hvilke pengestrømmer. For eksempel finnes det globale fellesgoder som rike land har en sterk interesse av, men som fordrer aktiv deltakelse fra lav- og mellominntektsland om de skal frembringes, for eksempel overvåknings- og varslingsystemer for utbrudd av nye infeksjonssykdommer. Selv om finansieringen dermed går til fattige land, er ikke engasjementet automatisk å anse som bistand. Det drives frem av rike lands interesser. Det vil også gi åpenbare synergier ettersom flere av bistandstiltakene vil bane vei for de globale fellesgoder man etterstreber i globale investeringer (andre kategori), for eksempel medisinske fremskritt, sikkerhet eller menneskerettigheter.

Den skisserte differensieringen kan videre bidra til et dypere internasjonalt engasjement på tvers av norsk departementsstruktur. Det er nemlig ikke bare spenningen mellom en rendyrket fattigdomsorientering og de globale fellesgodenes mer overordnede rasjonale som har igangsatt nytenkning rundt finansieringen av globale fellesgoder. Det enorme omfanget av reelle behov, finansieringsgapet og behovet for systemreform som globale utfordringer representerer, tilsier at samlet internasjonal bistand uansett ikke vil være nok,

¹¹⁸ Dilemmaet har ved jevne mellomrom kommet til uttrykk i norsk politikk. Norge har lenge forfulgt både en «solidarisk linje» i tråd med OECD DACs anbefalinger om «ubunden» bistand, men samtidig frontet globale fellesgoder og øremerket mye bistand mot disse (som f.eks. regnskog og hav).

eller nødvendigvis riktig kanal, for å adressere problemet. Den potensielle tyngden av problemet – politisk, faglig og finansielt – tilsier også at håndteringen ikke bør overlates kun til ulike lands bistandsapparat, men løftes opp på øverste nivå og håndteres som et ledd av fagdepartementenes samlede portefølje (Kaul 2017; Kharas og Rogerson 2017). Ved å trekke utviklingsdiskursen 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. Det ligger i sakens natur at når et engasjement i større grad eies og drives av hjemlige politiske hensyn, og ikke minst krever et faglig spesialisert samarbeid internasjonalt, bør fagdepartementene integreres i både politikktutvikling (fagansvar), finansiering (budsjettansvar) og implementering. Ifølge Kaul og Le Goulven (2003a) har noe av suksessen til «selvgående» globale fellesgoder innen kommunikasjon og transport nettopp vært en nasjonal forankring i et sektorteknisk departement eller en lignende fagetat. I dette perspektivet vil det også være en potensiell felle å tro at man løser de globale fellesgodene ved å dele opp den eksisterende bistandspotten i to, for eksempel 0,7 til tradisjonell bistand og 0,3 til globale fellesgoder. Dette kan kanskje trygge den fattigdomsorienterte bistanden fra en videre utvanning, men langt fra være nok til å adressere globale fellesgoder.

En videre utredning av den foreslåtte differensieringen kan se nærmere på prioriteringer i lys av enkelte kriterier, som for eksempel sannsynlighet for å utgjøre en forskjell og eventuelt norske interesser.¹¹⁹ I tillegg vil en mer inngående analyse av de ulike globale fellesgodenes «aggregeringsteknologi» – på hvilket nivå (fra informasjonsdeling til kollektiv handling) – 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.¹²⁰ En slik analyse vil måtte ta utgangspunkt i hvordan problemet med underforsyning av fellesgoder ser ut fra nasjonalstatenes ståsted. Internasjonalt samarbeid om globale fellesgoder må se forbi ambisiøse normative rammeverk og internasjonale forpliktelser for nærmere å forstå enkeltlands preferanser, kunnskap og avveininger knyttet til kostnader og gevinster ved ulike handlingsalternativer. Kort sagt, hva som får enkeltland til å handle med kollektivets beste for øye.

Forslaget til en reklassifisering basert på to kategorier er ingen fyllestgjørende veileder for utviklingspolitiske avveininger, men vil være et forsøk på å synliggjøre balansegangen som må finnes (og som i praksis allerede skjer) i Norges arbeid innenfor det nåværende utviklingspolitiske problemkompleks. For eksempel er det logisk å anta at et tiltak eller en innsats som skal nå flere mål på én gang ikke kan være optimalt utformet for å nå alle målene samtidig. På den andre siden kan man risikere at rendyrkede innsatser kan miste viktige perspektiver fra hver kant. For eksempel har alle parter i Parisavtalen forpliktet seg

¹¹⁹ Vedlegg II gir en mer grafisk fremstilling en mulig konseptualisering av kategoriene. Et mulig steg vil være å starte en egen offentlig utredningsprosess, for derigjennom engasjere politikere og sivilsamfunn i en bredere politisk debatt.

¹²⁰ Spørsmål til en analyse vil for eksempel være: hva slags fellesgode underforsynes? Hvordan kan land incentiveres? Hvilken form for kollektiv handling trengs? Vil en hegemonisk makt være avgjørende for kollektiv handling? Vil en innføring av terskler for håndhevelse av multilaterale avtaler være et element? Vil trusler om utestengelse gjelde? Er det realistisk med en felles koordinert innsats eller bør land starte med bilaterale avtaler? Vil gevinsten vokse med antall land, eller ved størrelsen på økonomiene? Hvor stor er risikoen for gratispassasjerer? Vil enkeltlands incentiver være annerledes på kort- og lang (jf. covid-19)?

på at finansstrømmer skal være i tråd med lavutslippsmålene 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 derimot 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.¹²¹ I så fall går det globale hensynet og hensynet til fattige land hånd i hånd. Denne tilnærmingen kan nok likevel oppfattes som et forsøk på å veie det globale kollektivets beste tyngre enn fattige enkeltlands prioriteringer, noe som ofte er forsøkt oppveid gjennom prinsippet om felles, men differensiert ansvar. Det er likevel ikke til å komme fra at dilemmaet da forblir, slik Scott Barrett i samtale med Norad har påpekt:

Development is causing climate change, but development will also give us adaptation. [...] The 'common but differentiated responsibility' principle allows the emerging economies to develop like the rich, even though that development will undermine everyone's future. Only after these countries have become rich are they expected to join our common endeavour to limit climate change. That is the wrong logic.

Derfor er det viktig å påpeke at den prinsipielle distinksjonen som ligger i en eventuell rendyrking ikke betyr at et globalt fellesgode som et stabilt klima *ikke* lenger skal være et viktig hensyn i den fattigdomsorienterte bistanden. Tvert imot, det blir stadig viktigere. Bærekraft og klima vil fortsatt være integrert i bistandens utviklingsperspektiv, men innsatser for globale fellesgoder som også kommer «oss» til gode, og som fordrer større systemendringer, sprenger rammene for tradisjonelt utviklingssamarbeid og bør ikke primært adresseres av bistand.¹²² På grunn av den erkjennelsen som ligger i Agenda 2030 og Parisavtalen er det heldigvis vanskelig å se for seg at bistanden fra OECD-land fremover vil bygge opp under en «grå» utvikling i partnerland.¹²³

I tillegg er bistanden stadig et begrenset virkemiddel for påvirkning og manipulering av nasjonalstaters incentivstrukturer. Det er mest sannsynlig ikke bistand i seg selv som kommer til å dytte enkeltlands utvikling i den ene eller den andre retningen. Men i samtale med informanter fra partnerland ble det understreket at mottakerland for bistand er konstant i en form for transisjon – og at giverland bør tilpasse seg denne utviklingen, og ikke motsatt. Sentralt sto tanken om at mottakerlandene ikke alltid vil være fattige, og at bistandsgivere må planlegge flere framtidsscenarioer når man engasjerer seg. Med andre

¹²¹ Dette er et dilemma ettersom mange vil være uenig i at målene om lavutslipp og fattigdomsreduksjon trekker i samme retning. Dersom ikke innsatser for utslippskutt og fattigdomsreduksjon overlapper perfekt vil det for fattige land innebære målkonflikt og et mulig effektivitetstap.

¹²² Dette er en av årsakene til at mange fattige land motsetter seg ideen om at viktige institusjoner for utviklingsfinansiering, som Verdensbanken, skal vri sin finansiering mot globale fellesgoder.

¹²³ 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.

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.¹²⁴

Det er også et annet mottakerperspektiv her: for mottakerne har bistandens stadig lengre rekke med hensyn og tverrgående mål resultert i mange bokser å huke av. Ved hovedsakelig å adressere globale fellesgoder gjennom bistanden er det unngåelig at mottakerne må bære en del av byrden for frembringelsen av dem.

Som én informant fra et norsk partnerland sa det:

”the burden shouldn’t fall on them - for your lack of commitment and money. Whatever you do, think of the burden for recipients and what makes their ownership easier”.

En annen påpekte potensialet for større åpenhet om giveres 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-interest: lets acknowledge it and build on it. It can enable us to develop a framework that is truly accountable and more transparent.

En tydeligere differensiering av det utviklingspolitiske engasjementet må med andre ord vokte seg for potensielt negative bivirkninger. Men også med dagens sammenblanding av flere mål og problemstillinger med ulikt utgangspunkt og ulike løsninger kommer man heller ikke fra at gode formål risikerer å slå hverandre i hjel da de alle dekkes av samme bistandspott. Om norske fagdepartementer i fremtiden kommer til å utvide sitt internasjonale engasjement, basert på en erkjennelse av globale fellesgoders betydning for norske interesser, er det naturlig at dette ikke finansieres av bistanden.¹²⁵ Et økt utviklingspolitisk engasjement under andre rammer, forutsetninger og regelverk kan derfor oppnå noe av den effektivitetsgevinsten som er skissert.

Internasjonalt kan Norge arbeide for en endring i OECD og andre steder – for å bredde ut et forpliktende internasjonalt samarbeid uten at det går på bekostning av tradisjonell bistand. Det er allerede gryende interesse for internasjonale initiativer som skisserer behov for reform av utviklingsfinansieringen og spesielt behovet for å adressere globale fellesgoder. Norge er imidlertid trolig et av få land som kan gå foran i en ny konseptualisering av utviklingspolitisk engasjement, samtidig som vi ivaretar våre internasjonale forpliktelser til de fattigste, ettersom vi både har de økonomiske rammebetingelsene og sterk folkelig og politisk oppslutning om den solidariske ideen bak bistand. Idéen er å bidra til en mer uavhengig og fristilt vurdering av hvordan man løser problemer av global art. En alternativ portefølje for finansiering og løsninger på globale problemstillinger, som 2030 Agendaen, kan «avlære» både politikere, embetsverk og organisasjoner fra å automatisk ty til bistanden

¹²⁴ 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: dont think of poor people as always poor”.

¹²⁵ Om det derimot kan tas fra Utenriksdepartementets ordinære budsjett (02-området) er et annet spørsmål.

i den stadig lengre rekken av utviklingsrelevante spørsmål. Håpet er at man heller kan begynne med en analyse av problemet, vurdere hvilke løsninger som mest effektivt kan bøte på problemet, og deretter vurdere det bredere virkemiddelapparatet man har.

Sist, for norsk forvaltning kan en omkalibrering i form av en mer differensiert utviklingspolitikk være spesielt nyttig på to måter:

1. **Konseptuelt og prinsipielt:** den stadig mer komplekse politiske agendaen for bærekraftig utvikling fordrer en bedre forståelse av ulike problemstillinger, nye konsepter og de prinsippene som ligger til grunn for politisk engasjement.¹²⁶ Selv om det i noen grad er berøringspunkter mellom de to skisserte kategoriene, er den prinsipielle forskjellen likevel betydelig. Dette er fordi den historiske og prinsipielle begrunnelsen for bistandens unike status henger sammen med ideen om at denne bruken av offentlige penger ikke skulle tilfalle norske borgere. Tanken om at globale fellesgoder og bistand skal konseptualiseres som separate politikkområder, men med synergier, representerer slik sett en nyvinning og et forsøk på økt klarhet og forståelse.
2. **Læring, effektivitet og effisiens:** Differensieringen springer også ut av et ønske om læring og styrket effektivitet som følge av mer logiske porteføljer. Evalueringer peker på et betydelig forbedringspotensial i Norges tilnærming til tverrsektorielle temaer og porteføljer. Spesielt gjelder dette utredning av partnere, styrking av synergier mellom ulike satsinger og departementer, og systematisering av læring for å bruke dette til å skjerpe effektiviteten.¹²⁷ Innslaget av globale fellesgoder i norsk utviklingspolitisk engasjement ser ut til å være en konsekvens av skiftende hjemlige prioriteringer og utviklingssamarbeidets respons på stadig nye utfordringer.¹²⁸ Fremfor at nye temaer fases inn med en klar idé om en overordnet strategi, endringsteori og identifisering av synergier mellom tiltak (portefølje-tenkning), ser dagens praksis ut til å ligne en *ex-post* vurdering av beslektethet mellom tiltak og prosjekter (Norad 2020). Slik etterrasjonalisering gjør det vanskeligere å trekke ut kunnskap og se etter synergier mellom tiltak for å maksimere effekt og læring. Mens bistanden etter hvert har etablert omfattende mekanismer for evaluering, peer review og kunnskapsforvaltning, er ikke oppfølgingen like imponerende for bistandsfinansierte innsatser for globale fellesgoder.¹²⁹ Mer logiske porteføljer

¹²⁶ På rapporteringssiden er initiativ som TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development) et bidrag for å bøte på det problemet.

¹²⁷ Evalueringsavdelingen (2014; 2018; 2019; 2020). I dag jobber Norge med flere ulike globale fellesgoder som for eksempel forskning, handel, kommunikasjon, fred og sikkerhet, global helse og klima. Forvaltningen av disse temaene er imidlertid spredt over flere seksjoner, avdelinger, departement og budsjetter. Fremgangsmåten og hvordan man vurderer tiltak, systematiserer kunnskap og beslutter innenfor de ulike temaene ser ut til å sprike.

¹²⁸ Evalueringen av Norges støtte gjennom multilaterale institusjoner og fond påpekte at Norges portefølje var «a result of regular addition of new initiatives to accommodate shifting domestic priorities and a lack of strategic exit policies» (Norad report 1/2019: 9).

¹²⁹ For eksempel vil man måtte etablere en standard for å vurdere både den globale effekten av tiltak og «utviklingseffekten» (tradisjonelle bistandstiltak har kun blitt målt på sistnevnte) (se: [The Shape of Things to Come? FCDO After the Cuts | Center For Global Development \(cgdev.org\)](#)). Effektivitetsdebatten har kommet kortere på et globalt fellesgode-område som utslipp (se: [What Do We Know about the Cost-Effectiveness of Aid Spent on Climate Mitigation? | Center For Global Development \(cgdev.org\)](#)).

handler om å gjøre de riktige tingene (effektivitet). En tydeligere differensiering mellom ulike utviklingspolitiske kategorier kan bidra til å gjøre tingene riktig (effisiens). Rammene utviklingskomiteen i OECD DAC har satt for utviklingssamarbeidet legger ikke opp til den mest mulig effisiente måten å frembringe globale fellesgoder på, dersom vi setter det som et primært mål for en del av offentlige investeringer.¹³⁰

Selv om det ligger en risiko i å bryte opp eksisterende kategorier og politisk engasjement, spesielt i en tid der tradisjonell bistand er under press internasjonalt, ligger det altså en mulig gevinst både med tanke på legitimitet, effektivitet og mobilisering i et tydeligere differensiert utviklingspolitisk engasjement. På tross av synergier mellom langsiktig utvikling, humanitær bistand, krisehåndtering og komplekset av globale fellesgoder, bør en ny tilnærming legge vekt på politikkområdenes ulike rasjonale, økonomi og politiske forankring.

¹³⁰ Selv om norsk bistand rommer en rekke ulike tiltak innenfor det krevende landskapet som globale fellesgoder presenterer, vil det likevel være tiltak og engasjement som ikke vil kunne godkjennes som ODA, og som dermed står i fare for å miste moment. Et økt ambisjonsnivå, politisk interesse og nye virkemidler vil kunne motvirke dette.

Konklusjon

Problematikken knyttet til globale fellesgoder legger for dagen begrensninger og dilemmaer ved dagens utviklingssamarbeid, men også flere muligheter. Et grunnleggende hensyn som har inspirert arbeidet med denne rapporten har vært ønsket om å jobbe mest mulig effektivt med hele spekteret av problemstillinger i Agenda 2030. Et veiledende spørsmål har vært: *finnes det andre måter å mobilisere og organisere Norges internasjonale utviklingsengasjement som mer effektivt bidrar til oppfyllelsen av 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 i utviklingspolitisk tenking. I dag råder en ikke fullt ut anerkjent – og til dels suboptimal – pluralisme, der ulike hensyn og mål forfølges innenfor et tilsynelatende samstemt mandat. Det kan derfor være potensielle effektivitetsgevinster i en mer logisk differensiering mellom bistand og finansiering av globale fellesgoder. Det er alltid en viss risiko knyttet til 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. Først konseptuelt og siden finansielt.

Færre målkonflikter, færre interessemotsetninger, ryddige mandater og mer strategiske tilnærminger kan bøte på flere av dagens begrensninger i norsk bistand. Også internasjonalt har det vært fremmet en rekke initiativer som søker en utvidet og ny struktur for utviklingssamarbeid. Flere av initiativene er en respons på globaliseringens felles utfordringer. Reform langs disse linjene kan potensielt gi seg utslag i et bredere eierskap i fattige land ettersom ideen om *alle* lands fellesgoder bryter med den iboende asymmetri som ligger i internasjonalt bistandssystem, i tillegg til en bredere utviklingspolitisk samtale og forankring i giverland.

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 Gavás og Pleeck (2021: 14) i deres analyse av trender for utviklingspolitikken «aid [...] comes under intense political pressure to accommodate spending on GPGs». 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 denne rapportens første konseptualisering og kartlegging av globale fellesgoder 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. Ettersom Norges bidrag kun er en liten del av produksjonen av globale fellesgoder, bør en ytterligere utredning se nærmere på hvordan norske prosesser best kan spille sammen med de ulike internasjonale initiativer.

På et 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 ideene 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 optimalisert allokering av offentlige ressurser for utvikling.

Kilder

Ahluwalia, Montek Singh; Summers, Lawrence og Velasco, Andrés (2016): *Multilateral Development Banking for This Century's Development Challenges. Five Recommendations to Shareholders of the Old and New Multilateral Development Banks*. Center for Global Development. [Heretter CGD]

Andrews, Matt; Pritchett, Lant og Woolcock, Michael (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press, 2017

Arce, Daniel og Sandler, Todd (2002): *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*. Expert Group on Development Issues.

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.

Barret, Scott (2014): "Global Public Goods and International Development", I: red. Evans, J. Warren og Davies, Robin: *Too Global To Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025*. World Bank, Washington DC

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

Beiser-McGrath, Liam; Bernauer, Thomas; Song, Jaehyun og Uji, Azusa (2021): "Understanding public support for domestic contributions to global public goods" i: *Climate Change*, vol. 166: 51.

Bejraoui, A., et al. (2020), "Lessons learnt from the 2019 Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) data survey", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 84, OECD Publishing, Paris

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

Bollyky, Thomas; Bown, Chad P.; Jones, Reginald (2020): "The Tragedy of Vaccine Nationalism" i: *Foreign Affairs*, Vol. 99. S. 96-100.

Byiers, Bruce; Cazals, Antoine; Medinilla, Alfonso; De Melo, Jaime (2021): *African regional integration: A problem-driven approach to delivering regional public goods*. Working Paper 290. Development Policies. Fondation Pour les Études et Recherches sur le Développement International.

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.

Chang, C.G.; Fernandez-Arias, E og Servén, L. (1998): *Measuring Aid Flows: a New Approach*, Policy Research Working Paper 2050. World Bank, Washington DC.

Christensen, Clayton; Ojomo, Efosa og Dillon, Karen (2019): Poverty data never tells the whole story, World Economic Forum Annual Meeting.

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.

Corral, Paul; Irwin, Alexander; Krishnan, Nandini; Mahler, Daniel Gerszon og Vishwanath, Tara (2020): *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. World Bank, Washington DC.

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.

Easterly, William (2006): *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Books.

Ellmers, Bodo (2020): *Financing Sustainable Development in the Era of COVID-19 and Beyond: An analysis and assessment of innovative policy options*. Briefing, Published by Brot für die Welt, Global Policy & MISEREOR, Bonn

Engberg-Pedersen, Poul (2015): *Norwegian Aid – Squaring the Circle of Impact, Interests and Politics: a niche for Norway within poverty eradication, sustainable development and global public goods*. Civita publikasjon 9-2015

Evans, Warren (2014): "Environmental Sustainability as a Development Issue: The Evolution of an Idea" 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.

Ferguson, James (1994): *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.

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

Glennie, Jonathan (2019): *Global Public Investment. Five paradigm shifts for a new era of aid*. Joep Lange Institute.

Haas, Peter (2017): "The epistemic authority of solution-oriented global environmental assessments", *Environmental Science & Policy*, Volume 77, November 2017, Pages 221-224

- Hall, Nina og Kaul, Inge (2016): "Financing Global Public Goods: The Case for a Currency Transaction Levy" I: Scholte, Jan Aart, Lorenzo Fioramonti and Alfred G. Nhema (red.), *New Rules for Global Justice; Structural Redistribution in the Global Economy*. Rowman & Littlefield, London, pp. 85-92.
- Hjertholm, Peter og White, Howard (2000): "Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation" I: *Discussion Papers*, No. 00-04. University of Copenhagen.
- Holmås, Heikki Eidsvoll (2021): *Kloden Brenner. Hva Må Gjøres?* Res Publica.
- Hynes, William og Scott, Simon (2013): Hynes, W. and S. Scott (2013), "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12, OECD Publishing. Paris
- Jakobsen, Erik W. og Iversen, Endre Kildal (2019): *Fellesgodefinansiering i Reiselivet*, Menon-publikasjon nr. 51/2019.
- Jerven, Morten (2013): *Poor Numbers. How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about it*. Cornell University Press.
- 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.
- Kaul, Inge og Le Goulven 2003b) "Institutional Options for Producing 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.
- 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 et al. (2015): *Financing the SDGs: Global vs Local Public Goods. New contribution after the Addis Ababa Conference on Financing for Development* Policy Debate, Articles and Debates 6.2.
- Kaul, Inge (2017): *Providing global public goods: what role for the multilateral development banks?* ODI Report.
- Kaul, Inge (2020a): *Multilateralism 2.0: It Is Here—Are We Ready for It? Global Perspectives 1* (1).
- Kaul, Inge (2020b): "Redesigning International Co-operation Finance for Global Resilience" i: *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*. OECD Publications. Ss. 149-161 Paris

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

Kenny, Charles; Snyder, Mallika; Patel, Dev (2018): *Measures of Global Public Goods and International Spillovers*, CGD Working Paper 474

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

Kharas, Homi; Rogerson, Andrew og Cichocka, Beata (2020): *Horizon 2025—End of the Beginning: Development Cooperation in the Pandemic Age*. CGD Policy Paper 193.

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.

Kozul-Wright, Richard (2020): “Recovering Better from COVID-19 Will Need a Rethink of Multilateralism”, i: *Development* 63, ss. 157-161 (2020)

Ku, Charlotte (2001): *Global Governance and the Changing Face of International Law*. ACUNS Reports and Papers 2. Yale University.

Levy, Brian (2014): *Working With the Grain. Integrating Governance and Growth In Development Strategies*. Oxford University Press.

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

MacKaskill, William (2015): *Doing Good Better: How Effective Altruism Can Help You Make a Difference*, Random House.

McNeill, Desmond (2021): “Global Public Goods: A Threat to Nordic Humanitarianism?” I: A. de B. Puyvallée and K. Bjørkdahl red. *Do Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twentieth Century*. Cambridge University Press

Morduch, Jonathan (2008): “The Knowledge Bank” i: William Easterly red. *Reinventing Foreign Aid*. The MIT Press.

Nordhaus, William (2020): “The Climate Club” I: *Foreign Affairs*. Vol. 99, Utst. 3 New York

Ng’ombe, Assan og Turner, Julia (2019): *People, Health and Nature: A Sub-Saharan African Transformation Agenda*, SYSTEMIQ and AGRA

O’Neill, Jim (Chair) (2016): *The Review on Antimicrobial Resistance 2016, Final Report*.

Ostrom, Elinor (2009) Nobel Price Lecture.

Pritchett, Lant; Woolcock, Michael, og Andrews, Matt (2010): *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Working Paper 234, December 2010, CGD.

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

- Radelet, Steven og Levine, Ruth (2008): "Can We Build a Better Mousetrap? Three New Institutions Designed to Improve Aid Effectiveness" i: William Easterly red. *Reinventing Foreign Aid*. The MIT Press.
- Reinhart, C. M. og Rogoff, K. (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Reinecke, W. H. (1997): «Global Public Policy», *Foreign Affairs*, 76
- 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.
- 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.
- Rudbeck, Jens (2020): "A Changing Agenda for International Development", I: red. Christopher Ankersen og Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Future of Global Affairs*, Palgrave MacMillan, London.
- 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
- Savedoff, William (2019): "Why Do Societies Ever Produce Common Goods for Health?", *Health Systems & Reform*, 5(4) s. 402–405, 2019
- Selbervik, Hilde og Hagen, Rune Jansen (2021): *Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken*. Christian Michelsens Institutt.
- Seo, S. Niggol (2020): *The Economics of Globally Shared and Public Goods*, Academic Press.
- Severino, Jean-Michel og Ray, Olivier (2010): *The end of ODA (II): the birth of hypercollective action*, Working Paper 218 CGD.
- Soucat, Agnés (2019): "Financing Common Goods for Health: Fundamental for Health, the Foundation for UHC", i: *Health Systems & Reform*, vol. 5, issue 4, 263-267.
- Soucat, Agnés 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.
- 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
- Smith, R. & MacKellar, L. (2007). Global Public Goods and the Global Health Agenda: Problems, Priorities and Potential. *Global Health*, 3(9). S. 1-7.
- Sumner, Andy (2016): *Global Poverty. Deprivation, Distribution, and Development Since the Cold War*, Oxford University Press

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

Trägårdh, L. (2018). "Scaling Up Solidarity from the National to the Global: Sweden as Welfare State and Moral Superpower". I: N. Witoszek & A. Midttun, red., *Sustainable Modernity: The Nordic Model and Beyond*. London: Routledge .

White, William. 2020. *International Financial Regulation: Why It Still Falls Short*, INET Working Paper No. 131, Institute for New Economic Thinking.

Wolf, Martin. 2014. *The shifts and the Shocks: What We've Learned: and Have Still to Learn—from the Financial crisis*, Allen Lane.

Yamey, Gavin et al. (2017): "Financing of international collective action for epidemic and pandemic preparedness", *The Lancet Global Health*, vol. 5, issue 8.

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

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.

G20: London Summit – Leaders' Statement 2 April 2009

OECD Peer Review Norway 2013

OECD Peer Review Norway 2019

OECD: *States of Fragility* 2020

OECD: *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021*

Norad (2014): *Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved*. Evaluation Department. Report 1/2014.

Norad (2018): *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management*. Evaluation Department. Report 4/2018

Norad (2019): *Evaluation of Norway's Multilateral Partnerships Portfolio The World Bank and UN Inter-Agency Trust Fund*. Evaluation Department. Report 1/2019

Norad (2020): *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management* Evaluation Department. Report 2/2020

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

Verdensbanken (2020): *Reversal of Fortune*. Poverty and Shared Prosperity 2020.

Vivideconomics (2020): *Greenness of Stimulus Index*.

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

Zedillo Commission Report on World Bank Reform 2009.

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

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 norsk bistand er det gjort flere tilpasninger av metoden¹³¹

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.

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

¹³¹ 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.

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
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

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
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