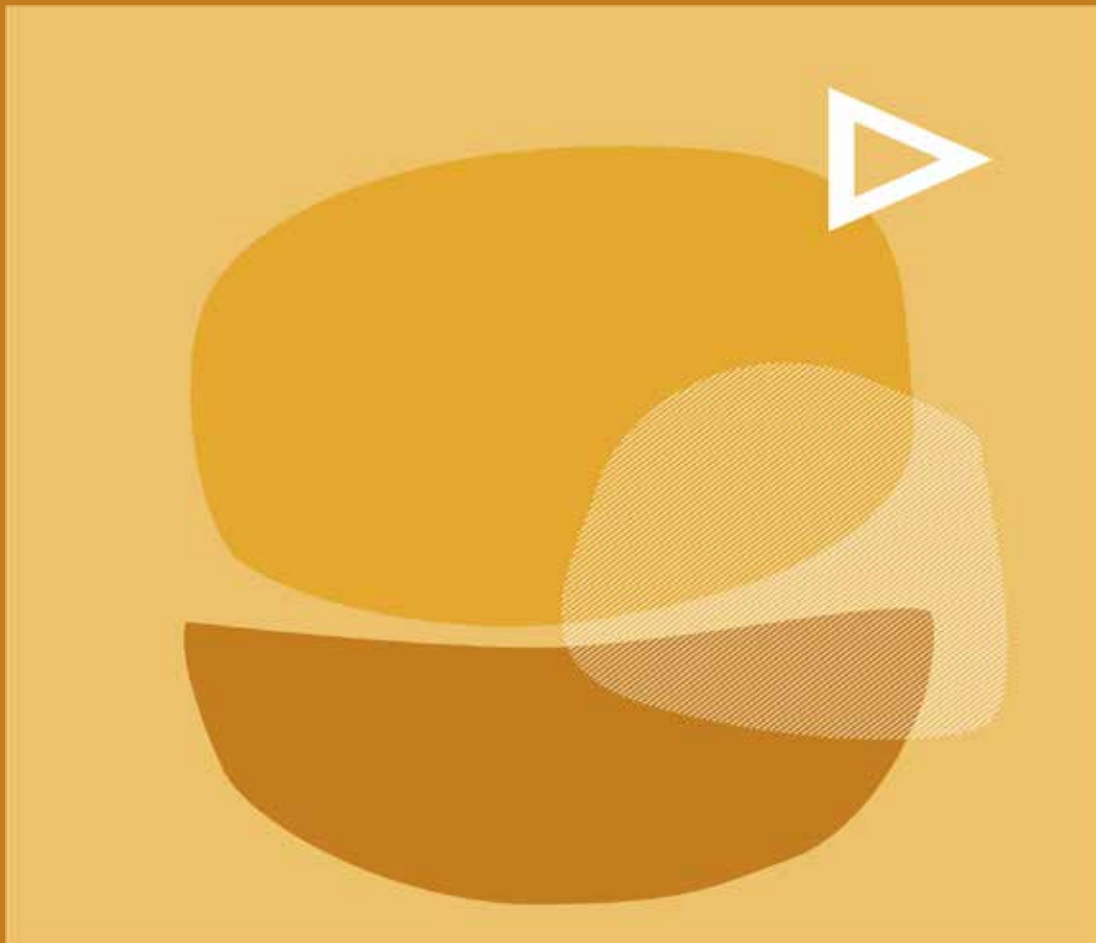




Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken



Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken

Rune Jansen Hagen (UiB) Og Hilde Beate Selbervik (CMI)



Rapport utført av Chr. Michelsens Institutt på oppdrag for «Bistand mot 2030» under rammeavtalen for kjøp av forsknings- og utviklingstjenester.

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 978-82-8369-072-9
ISSN: 1502-2528

Sammendrag

- Alle land og innbyggere er tjent med et stabilt klima og en pandemifri og fredelig verden. Men hvordan kan vi best sikre oss at slike globale fellesgoder opprettholdes og fremskaffes? Hvordan skal man fordele kostnadene, særlig når nytten av et globalt fellesgode varierer og evnen til å kunne bidra er forskjellig? Uten en verdensregjering har man heller ingen bestemt adressat å sende regningen til. Siden man uansett kan nyte godt av godene, kan det derfor bli fristende å være gratispassasjer. Men dersom tilstrekkelig mange ikke bidrar, kan det få store konsekvenser. For å løse disse utfordringene kreves det internasjonal samhandling og en global dugnad på finansieringssiden.
- Siden 1950-tallet har de rikeste landene ytt bistand (ODA) til fattige land for å bidra til velferdsøkning og økonomisk utvikling, som spesifisert av OECDs utviklingskomite (DAC). En stadig større andel av denne bistanden ser ut til å kanaliseres til globale fellesgoder, selv om tallene her er usikre. Enkelte frykter at dersom en slik trend fortsetter vil finansieringen av disse fortrenge støtte til mer umiddelbare behov i utviklingslandene, og at finansiering av globale fellesgoder derfor bør komme i tillegg eller holdes utenfor bistandsbudsjettene.
- Men er det da slik at globale fellesgoder aldri kan finansieres med bistandsmidler? Kan ikke også enkelte globale fellesgoder bidra til velferdsøkning og økonomisk utvikling i fattige land? Hvor skal man trekke grensen, og hvordan skal man tenke omkring dette? Vi undersøker om teorier om globale fellesgoder kan gi oss en nyttig pekepinn. Videre ser vi på hvordan DAC som kollektiv og enkelte DAC-givere har konseptualisert globale fellesgoder i utviklingspolitikken og hvordan de trekker grensen mellom finansiering av konvensjonelle utviklingsmål og globale fellesgoder. Rapporten er først og fremst beskrivende, men avslutningsvis forsøker vi å beskrive noen kunnskapshull og implikasjoner for utviklingspolitikken.
- Bærekraftmålene er vedtatt som kollektive globale mål og danner utgangspunktet for DAC-landenes bistandspolitikk. Konseptuelt kan man hevde at disse målene kan defineres som globale fellesgoder på et overordnet nivå, men oppfyllelse av mange av dem, som eksempelvis tilgang til helsetjenester og grunnutdanning, omhandler først og fremst private goder. Andre bærekraftmål, som et stabilt klima, vil på den annen side primært kunne sees på som et globalt fellesgode. Dette kan skape et uklart terreng for allokeringer i bistandspolitikk. I denne rapporten ser vi at det i praksis oppstår en rekke dilemmaer og at man dras mellom politikk og statistikk.
- DAC, trekker opp retningslinjer for hva som defineres som bistand (ODA). DAC monitorer og evaluerer givernes innsats etter vedtatte standarder. For perioden 2018-2022 er hovedmålet å bidra til implementeringen av 2030-agendaen. Begrepet globale fellesgoder er i liten grad benyttet, men konseptualiseres for første gang i forbindelse med det nye statistikksystemet (TOSSD). Dessverre er begrepsbruken i TOSSD-sammenheng generelt forvirrende.
- DAC har ikke trukket opp noen overordnede retningslinjer for når finansiering av globale fellesgoder kan rapporteres som ODA. DAC har forholdt seg til tematikken fra sak til sak. Når det for eksempel gjelder utgifter til flyktninger i giverlandene, kan det meste av utgiftene defineres

som ODA det første året. Utgifter til utvikling av vaksiner til Covid-19 kan ikke regnes som ODA, mens kjøp av vaksinedoser til fattige land godkjennes. Når det gjelder klima har DAC bestemt at dersom eksempelvis rene klimagassreducerende tiltak i fattige skal kunne regnes som ODA må det i tillegg ha en nasjonal utviklingskomponent. Retningslinjene er imidlertid ikke juridisk bindende for medlemmene, så det får ikke nødvendigvis store konsekvenser dersom omforente spilleregler ikke overholdes.

- Med utgangspunkt i gjeldende policydokumenter i et knippe giverland (Norge, Sverige, Danmark, Finland, Luxemburg, Storbritannia og USA) gjennomgås hvordan globale fellesgoder nedfelles i utviklingspolitikken. Luxemburg, Norge og Danmark er de eneste landene som nevner globale fellesgoder i sine policy-dokumenter. Begrepet blir mer beskrevet enn konseptualisert eller problematisert, og det trekkes ikke opp noen generell politikk når det gjelder globale fellesgoder. Ingen tar utgangspunkt i «lærebokdefinisjonen.» Det blir mer eller mindre eksplisitt uttrykt at en større andel av bistand trolig vil gå til globale fellesgoder i fremtiden. Grensene mellom «konvensjonelle» målsettinger i bistanden og globale fellesgoder blir i liten grad problematisert. Ingen av donorene fører statistikk over hvor mye bistand som faktisk går til globale fellesgoder. Dette skyldes hovedsakelig at det ikke finnes noen DAC-kode for dette, og estimatene blir usikre. Norge har forsøkt å gjøre et anslag, men det understrekes at metoden er høyst usikker.
- Luxemburg har valgt å holde finansiering av enkelte globale kollektive goder utenom ODA, selv om det hadde vært i tråd med DACs retningslinjer å inkludere den. Begrunnelsen for politikken synes «kauliansk:» Inge Kaul argumenterer for at ODA kun bør brukes til konvensjonelle bistandsmålsettinger, mens finansiering av globale fellesgoder bør komme fra andre kilder. Luxemburg synes å bygge på et tilsvarende rasjonale. De ønsker at tradisjonell bistand skal skjermes. Utgifter til flyktninger holdes helt utenom bistandsbudsjettet. Det samme gjelder bidrag til klimatilpasning og tiltak for å redusere klimagassutslipp i fattige land. Samtidig har Luxemburg opprettholdt et generøst bistandsbudsjett. Ingen av de andre giverlandene som her er gjennomgått har lagt seg på en tilsvarende linje.
- I årene som kommer står vi overfor krevende utfordringer både nasjonalt og globalt. Effektiv politikk blir desto viktigere og norske myndigheter kan derfor være tjent med en mer strategisk tilnærming til finansieringen av globale fellesgoder. Det fordrer en konseptualisering av disse godene som kan danne grunnlag for både prinsipper for hvordan man ønsker å bidra finansielt og for en mer informert tilnærming til nye initiativer. En slik konseptualisering mangler altså DAC-landene, både hver for seg og som kollektiv.
- Bedre kunnskap om hvordan dagens multilaterale organisasjoner og mekanismer fungerer, enkeltvis og som system på ulike felt, er en essensiell del av en strategisk og prinsipiell tilnærming til hvordan globale kollektive goder kan fremskaffes på effektive og rettferdige måter. Her kan Norge bidra gjennom å finansiere anvendt forskning av høy kvalitet.

1. Innledning¹

«The combination of a focus on global public goods as the latest *flavour of the month* in international development agencies and the *fuzziness* of thinking on this matter poses serious risks to sound decision-making” (Sagasti og Bezanson, 2001: 2). Slik ble globale fellesgoder som en del av utviklingspolitikken beskrevet av en bistandsbyråkrat for ca. 20 år siden. Når begrepet først ble benyttet i bistandssammenheng skal være usagt. Rundt årtusenskiftet, i kjølvannet av boken *Global Public Goods: Development Co-operation in the 21st Century*, utgitt for UNDP (Kaul, Grunberg og Stern (red), 1999), oppsto det imidlertid en debatt i de multilaterale institusjonene. Verdensbanken utga flere publikasjoner om finansiering av globale fellesgoder, og man finner referanse til begrepet i ulike notater fra banken (f.eks. Sandler, 2001). Enkelte bilaterale givere plukket også opp debatten. Svensk UD publiserte i 2001 en større studie hvor målet var å bygge bro mellom den akademiske tilnærmingen til globale fellesgoder og policyfeltet (Sagasti og Bezanson, 2001). Det kan imidlertid se ut som prosjektet kollapset i møte med den politiske virkeligheten.

Bakteppet for debatten om globale fellesgoder rundt tusenårsskiftet ser ut til å ha mange likhetstrekk med dagens situasjon. På slutten av 1990-tallet falt bistandsbudsjettene, delvis som et resultat av økonomiske utfordringer i giverlandene. Påtrengende klimautfordringer ble dokumentert, og helseutfordringene knyttet til HIV/AIDS var i stor grad uløste. Det ble også mer utbredt blant giverlandene i OECDs Development Assistance Committee (DAC) å begrunne og rettferdiggjøre bistand ut i fra opplyste egeninteresser. Ved å knytte globale fellesgoder til bistanden ble dette også en strategi for økt oppslutning omkring utviklingspolitikken. Samtidig uttrykte flere frykt for at finansiering av globale fellesgoder ville fortrenge bistandsoverføringer rettet mot mer prekære behov i fattige land (Sagasti og Bezanson, 2001). Den samme bekymringen er fremme i dagens debatt (se Kenny, 2020 og Rogerson og Ritchie, 2020). Klimautfordringer, Covid-pandemien og bærekraftmålene har bidratt til at problematikken igjen har blitt satt på dagsordenen og mange frykter at bistandsbudsjetter vil bli satt under press.

Formålet med dette arbeidet er å belyse hvordan globale fellesgoder både teoretisk og praktisk knyttes til utviklingspolitikken. Vi vil se på hvordan DAC som kollektiv, samt noen utvalgte DAC land konseptualiserer globale fellesgoder som en del av utviklingspolitikken og hvordan de har håndtert stadig nye behov som utfordrer bistandens tradisjonelle hovedvirksomhet, nemlig utvikling i spesifikke fattige land.

Et stabilt klima og en pandemifri verden er eksempler på fellesgoder som alle nyter godt av. Men hvem skal ta regningen for å fremskaffe slike goder? Problemet er at man ikke har en bestemt adressat å sende «fakturaen» til. Det blir fristende å være gratispassasjer. Gitt at de fleste andre bidrar, kan man nyte godt av godene uansett. Men dersom mange nok er gratispassasjerer kan konsekvensene bli store. Fremskaffelsen av globale fellesgoder vil lide av kronisk underfinansiering. Dette fordrer internasjonal samhandling.

¹ Denne rapporten er finansiert av NORAD. Vi takker Nikolai Hegertun og Ottar Mæstad for nyttige innspill og kommentarer. Robert Forster, PhD stipendiat ved CMI, har assistert med å identifisere relevante policy dokumenter i et utvalg giverland og har gjort et første grovsøk/gjennomgang av disse. Alt innhold, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterens egen regning.

Gratispassasjerproblematikk og samhandlingsutfordringer ble tydelig illustrert da flyktninger strømmet til Europa i 2015 og 2016 som et resultat av Syriakonflikten. Vi har sett det i forhold til klimafinansiering og når det gjelder finansiering av globale helseutfordringer som Covid-19. Utgifter til de nevnte formålene beslaglegger store økonomiske ressurser. Særlig i økonomiske nedgangstider har man erfart at stater har kuttet i bistandsbudsjettene og samtidig forsøkt å tøy hva man gjennom DAC har blitt enige om kan defineres som Official Development Assistance (ODA): *konsesjonelle overføringer til en definert gruppe fattige land bestemt av per capita inntekt, hvor hovedmålet er å fremme økonomiske utvikling og velferd* (OECD, 2020).

Dette kan virke som en relativt liketil definisjon, men hvert år har giverlandene diskusjoner om hva som skal inngå i begrepet (Hynes og Scott, 2013 og Lomøy, 2021). Enkelte givere har hatt en tendens til å ville tøy definisjonen, og Andrew Rogerson og Euan Ritchie (2020: 5-6) viser hvordan man over tid har fått en stadig bredere ODA definisjon. Dersom globale fellesgoder i økende grad finansieres av giverlandenes bistandsbudsjetter, vil dette medføre at formål i fattige land, som kan være minst like presserende for landene det gjelder, fortreges. Det kan gi grunn til bekymring. Et alternativt syn er at bistand er et viktig element i det rudimentære globale velferdssystemet. Målet er mest mulig velferd for pengene. Da kan det godt tenkes at det er riktig å bruke offentlig bistand til å sørge for at globale fellesgoder fremskaffes. Det ligger jo i begrepet at disse godene er noe som i alle fall nesten alle på kloden nyter godt av.

Det ser ut til at de tradisjonelle giverlandene sliter med å finne en konsistent linje. Det omfattende arbeidet for å fremskaffe vaksiner mot Covid-19, et ubetinget globalt fellesgode, har krevd store ressurser. Ikke uventet har flere givere ønsket å bruke bistand til å dekke noe av innsatsen. Men ifølge DAC kan dette ikke godskrives som bistand siden Covid-19 ikke er en sykdom som «disproportionately affect people in developing countries» (DAC, 2020). Skulle man bruke denne logikken på klimafeltet, ville imidlertid nesten alle klimatiltak kunne regnes som ODA. Det hadde åpenbart blitt problematisk og mange vil også mene at det ville være urettferdig, siden det er de rike landene som har påført kloden endringer i klimaet. Er det mulig å trekke opp en grense mer prinsipielt, eller må man behandle hvert enkelt felt/tema for seg?

Debatten om finansieringen av globale fellesgoder har blitt ytterligere intensivert av bærekraftmålene. Kan og bør bistand brukes til å fremme alle disse målene, eller bør bistanden forbeholdes velferdsutvikling i spesifikke fattige land? Hvordan skal i så fall viktige globale fellesgoder finansieres? Hvor skal man trekke grensen, og hvordan skal man tenke omkring dette? Dette arbeidet forsøker å børe litt i debatten.

Rapporten er disponert som følger: Først gjennomgår vi sentrale begreper i litteraturen om bistand og fellesgoder. Deretter ser vi på hvordan DAC, som ofte fungerer som premissleverandør og standardsetter for majoriteten av bistandsgiverne, konseptualiserer globale fellesgoder. Vi ser så på hvordan et utvalg bilaterale aktører har trukket opp linjene. Vi belyser hvorvidt det finnes en overordnet policy i tråd med de retningslinjer som er trukket opp av DAC, om hvorvidt det problematiseres under hvilke omstendigheter bistand kan benyttes til finansiering av globale fellesgoder. Vi har gjennomgått sentrale policy dokumenter i noen giverland: Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, USA og Luxemburg. Vi har gått litt mer i dybden på unntaket Luxemburg, som med sin «Kaulianske» tilnærming har valgt å skille mellom finansiering av konvensjonelle bistandsformål og finansiering av globale fellesgoder. Kan dette være et eksempel til etterfølgelse, eller sitter man fast mellom politikk og statistikk? Til slutt diskuterer vi noen mulige implikasjoner for norsk bistand.

2. Fellesgoder i læreboken

Hvis man skal kunne vurdere ulike konseptualiseringer av globale fellesgoder, må man ha kunnskap om begrepet. Læreboksdefinisjonen av et rent fellesgode er at det karakteriseres ved ikke-rivalisering og ikke-ekskludering.² Det betyr at et individs konsum av godet ikke er til fortrenghet for et annets individs konsum og at ingen kan ekskluderes fra å nyte godt av det. Et ofte brukt, om enn banalt, eksempel er en solnedgang. At jeg gleder meg over den, endrer ikke opplevelsen for mine barn, naboen eller vilt fremmede på den andre siden av kloden. Det er i tillegg umulig for meg å forhindre at de nyter synet av de vakre fargene på himmelen. Solnedgangen er en felles opplevelse, et felles gode.

Som komplett karakterisering og kontrastering av ulike typer goder benyttes ofte følgende tabell:

Tabell 1: Lærebokens typologi

		Rivalisering	
		Ja	Nei
Ekskludering	Umulig	Fellesressurser	Fellesgoder
	Mulig	Private goder	Klubb-goder

I virkeligheten vil skillelinjene være mer glidende, men inndelingen er nyttig for å stimulere tenkning rundt hvorvidt et kollektiv fremskaffer de ulike godene på en effektiv og rettferdig måte. Et privat gode som en hamburger kan for eksempel fremskaffes effektivt gjennom markeder fordi en persons konsum utelukker at andre nyter godt av den og betalingsviljen dermed under visse forutsetninger reflekterer den marginale sosiale nytten av at en ekstra enhet produseres og konsumeres.³

Fellesressurser karakteriseres av at det er rivalisering i bruk/konsum, men at tilgangen ikke kan reguleres. Dette kan gi opphav til «allmenningens tragedie.» Allmenninger vil ofte bli benyttet i for stor grad i forhold til det som er sosialt optimalt, for eksempel overbeitet. For hver enkelt bruker er det imidlertid best å fortsette å benytte allmenningen for sine formål, i alle fall så lenge de kun tenker egen nytte. Den reduserte bruksverdien som påføres andre er en negativ eksternalitet. Eksternaliteter er effekter som ikke virker gjennom markeder. De har derfor ikke en pris som reflekterer nytte eller kostnader for andre og dermed internaliseres ikke disse effektene hos den som tar beslutningen. De kan være positive eller negative. Et aktuelt eksempel er vaksiner. Ved å vaksinere deg beskytter du ikke bare deg selv mot sykdommen som COVID-19 forårsaker. Du reduserer sannsynligheten for å være en smittebærer som bringer viruset videre til andre. Tar du ikke dette med i beregningen, er incentivene du har for å vaksinere deg svakere enn det som er sosialt optimalt. Eksternaliteter kan altså være bidrag til kollektive goder (og ondt): Gjennom vaksinasjon skapes en befolkning med motstandsdyktighet mot den smittsomme sykdommen. Det er et fellesgode.

² Vi vil bruke fellesgoder og kollektive goder som synonymer. På engelsk brukes ofte «public good» som synonym for «collective good.» Det har imidlertid den uheldige konnotasjonen at det høres ut som disse godene utelukkende kan og blir fremskaffet av det offentlige. I virkeligheten både kan og blir noen av dem fremskaffet av private aktører.

³ Den klassiske kvalifikasjonen er at dette gjelder for en gitt inntektsfordeling. Atferdsteori kan tenkes å gi ytterligere kvalifikasjoner som det ikke er nødvendig å gå inn på her.

Klubbgoder er (en slags) «små» eller «lokale» fellesgoder, hvor det ikke oppstår rivalisering fordi man kan begrense tilgangen til «medlemmene» av klubben, for eksempel gjennom å kreve medlemsavgifter eller inngangspenger. Vi kan altså definere kollektive goder med ulike «nedslagsfelt»: lokalt, nasjonalt og så videre, helt opp til det globale nivået som er i fokus her. Karakteriseringen kan tenkes på som bestemt av gruppen som normalt nyter godt av godet.⁴ Ulike typer kollektive goder kan være substitutter eller komplimenter. Klimatilpasning i et enkeltland kan ses på som et nasjonalt gode. Det er et substitutt for reduserte klimagassutslipp siden tilpasning minsker kostnadene ved klimaendringer og dermed gevinstene ved å forhindre dem. Et velfungerende helsevesen kan også karakteriseres som et nasjonalt fellesgode. Det er et komplement til vaksineutvikling i produksjonen av det globale fellesgodet som en pandemifri verden er fordi effektiv pandemibekjempelse forutsetter effektiv utrulling av vaksinedoser.

Kategoriseringen av goder avhenger av en rekke bakenforliggende faktorer, inkludert teknologi, institusjoner og politikk. Det er verdt å merke seg at den, spesielt på globalt nivå, er avhengig av et betydelig innslag av skjønn siden vi ikke har data for verken hvem som nyter godt av et gode eller påføres eksternaliteter eller hvor sterke effektene er. Vurderingen vil spille en rolle for både hva man tror er det effektive nivået på forsyningen og hva man forventer basert på frivillige bidrag til finansieringen, noe som er av betydning fordi det ikke finnes en global myndighet med like kraftige instrumenter som stater har i forhold til nasjonale fellesgoder og eksternaliteter.

Betydningen av teknologi, politikk og institusjoner

Institusjoner og politikk spiller viktige roller i forhold til spørsmålet om *eksklusjon*. I land hvor eiendomsrettighetene står svakt, kan selv et privat gode få en kollektiv karakter hvis det kan stjeles uten konsekvenser. Rettighetene trenger ikke å være formelle. Ostrom (1990) fikk Nobelprisen i økonomi for sine studier av hvordan lokalsamfunn har organisert seg for å regulere tilgangen til fellesressurser. Allmenningens tragedie utspiller seg altså ikke alltid og til alle tider i fravær av formelle institusjoner, men institusjonsbygging kan gi viktige bidrag. Elektronisk overvåking gir for eksempel nye muligheter for å håndheve suverenitet over havområder. Suverenitet både på og under havoverflaten har blitt styrket gjennom internasjonale traktater som har lagt et bedre juridisk grunnlag for forvaltning av naturressurser. Kyststater har sterke incentiver til å utnytte disse mulighetene, men internasjonale avtaler skaper ikke automatisk så gunstige løsninger.

Definering og håndheving av rettigheter kan samtidig reise viktige fordelingsproblemer. Utvidelsene av kyststatenes rettigheter har kommet på bekostning av andre land, noe som har skapt konflikter som «torskekrigen» mellom Island og Storbritannia. Fordelingskonflikter finnes også når det gjelder vaksiner mot Covid-19. Teknologi besitter ett av de definerende trekkene ved fellesgoder i det én persons bruk av ideene og metodene ikke forhindrer at andre personer kan nyttiggjøre seg dem. Vi har imidlertid for lengst innsett at åpen tilgang derfor ville gitt alt for svake incentiver til teknologiutvikling og innført patentsystemer som gir innovatører belønning gjennom midlertidige monopoler. Kostnaden er

⁴ Her bør vi ta hensyn til eventuelle private kostnader ved å få tilgang til godet, som reisekostnader til en nasjonalpark. Uansett er den basert på hvorvidt man (potensielt) har (netto) nytte av det kollektive godet. Hvor stor den er, kan variere mellom aktørene. Vi kan også tenke oss tilfeller hvor en gruppes kollektive gode er en annen gruppes kollektive onde, som når en stats effektive beskyttelse av sine grenser forflytter problemer som internasjonal kriminalitet og terrorisme til andre.

monopolpriser på produkter som benytter teknologien i patentperioden.⁵ Pandemien setter konflikten mellom disse to sidene ved patentbeskyttelse på spissen. Bistand kan minske den, for eksempel ved å gi fattige land tilgang til vaksinene selv om de ikke har tilgang til teknologien eller tilstrekkelig kjøpekraft til å kjøpe doser i markedet.

Rivalisering er en funksjon av forholdet mellom skalaen («størrelsen») godet leveres i og etterspørselen. Solnedgangen produseres ikke av noen og dermed er ikke optimalt nivå på dette godet et spørsmål. Ser vi på fellesgoder som ikke er naturgitte, er ikke skalaen forutbestemt. Infrastruktur er et godt eksempel. Anlegger vi åttefelts stamvei mellom Bergen og Oslo, blir det neppe noen gang kø. Ser vi bort fra forurensing og slitasjekostnader, vil og bør veien være et kollektivt gode som det er kostnadsfritt å bruke. Velger vi en stamvei med ett felt og møteplasser, vil det oppstå trengsel og kø. Med andre ord vil det være rivalisering i bruken og de som benytter den påfører hverandre eksternaliteter i form av forlenget reisetid. Da er veien snarere en fellesressurs med begrenset kapasitet, med analogier til overbeite på allmenningen, og vi bør om mulig regulere tilgangen gjennom veiprising som reflekterer kostnadene andre påføres.

Teknologien påvirker hvilken skala goder kan fremskaffes mest effektivt i. Den har også betydningen for hvilke utfall vi kan forvente som resultat av interaksjonen mellom enkeltaktører. Det vil være en tett sammenheng mellom hvor mye penger som brukes på byggingen og størrelsen på en stamvei mellom øst og vest. I den teoretiske litteraturen benyttes svært ofte en enkel lineær sammenheng mellom ressursinnsats og produsert mengde av det kollektive godet. I global sammenheng er klimagassutslipp et eksempel på bidrag til et kollektivt onde som avhenger av summen av utslipp; det spiller ingen rolle for drivhuseffekten hvor en gitt mengde utslipp oppstår. For en del fellesgoder ser imidlertid teknologien annerledes ut. I pandemibekjempelse spiller minsteinnsatsen en rolle fordi et enkelt land kan være et fristed for virus som reintroduseres til andre land («weakest link»). I andre tilfeller er det kun det beste forsøket som er bestemmende for hvor mye vi får av et fellesgode («best-shot»); noen ganger flytter bare de fremste forskerne forskningsfronten. Av og til er koordinering nok, som tilfellet er for mange standarder (det spiller ingen rolle hvor datolinjen ligger bare alle land er enige om plasseringen).⁶ Poenget er, som vi straks skal komme nærmere inn på, at strukturen i forsyningsproblemet påvirker incentivene til aktørene. Disse incentivene bestemmer hvor mye hver enkelt aktør vil bidra med og dermed hvor mye som blir fremskaffet av fellesgodet totalt. I sin tur gir dette informasjon til vurderingen av hvorvidt det finnes politikkregulering som kan bedre situasjonen.

Samhandlingsproblemer

Et godes karakteristika er altså dynamiske i det de avhenger av endringer i teknologi, politikk og institusjoner. På ethvert tidspunkt former egenskapene det kollektive samhandlingsproblemet som må løses for å fremskaffe godene.⁷ En viktig lærdom fra den teoretiske litteraturen er at grupper ofte kan slite

⁵ Dette er en litt forenklet fremstilling siden produsenter vil ønske å prisdiskriminere om de kan, det vil si selge dyrt til forbrukere med høy betalingsvilje og rimelig til de med lav. Noen ganger skjer dette gjennom lisensiering av teknologien, som når AstraZeneca-vaksinen nå selges som Covishield av Serum Institute of India.

⁶ Det finnes mange andre varianter, jfr. Buchholtz og Sandler (2021).

⁷ Mer presist er det fire faktorer som til sammen former samhandlingsproblemer (Buchholz og Sandler, 2021): graden av rivalisering og ekskludering, størrelsen på kollektivet som nyter godt av godet eller lider under ondet og aggregeringsteknologien, det vil si sammenhengen mellom enkeltbidrag og total produksjon av fellesgodet.

med «gratispassasjerer» når fellesgoder skal finansieres. Fordi ingen i gruppen kan ekskluderes fra å nyte godt av et rent fellesgode og deres konsum ikke fortrenses av dem som betaler, vil det opplagt være best for et individ som kun har tanke for egennytten sin at de andre bidrar uten at en selv gjør det. Kyle mfl. (2017) finner at dette er et internasjonalt problem når det gjelder medisinsk forskning: «The negative relationship between US government funding for a disease and funding by other governments, NGOs, and foundations is consistent with free riding.» Resultatet blir underforsyning relativt til det som er optimalt for gruppen som helhet.

I verste fall har vi et eksempel på Fangens Dilemma. I en slik situasjon vil det ikke lønne seg å samarbeide uansett hva de andre aktørene gjør. Med andre ord vil alle være gratispassasjerer selv om det kollektive godet da ikke fremskaffes. Men utfallene kan under visse forutsetninger bli bedre hvis gruppen består over tid, for da kan samarbeid i fremtiden betinges på tidligere samarbeid og mer vil stå på spill hvis man ikke bidrar nå. I teorien forutsettes det gjerne at grupped medlemmene forblir de samme. Men at USA ikke nødvendigvis er en og samme aktør hele tiden, har vi akkurat fått illustrert ved skiftet av president fra Trump til Biden: Trump trakk USA ut av Paris-avtalen, som Obama hadde signert; Biden har sørget for at landet blir medlem igjen. Det er dermed ikke like klart i praksis at vedvarende samhandling gir bedre resultater på den internasjonale arena.⁸

Det er heldigvis ikke slik at alle samhandlingsproblemer medfører at alle aktører finner det optimalt å være gratispassasjerer. Når nivået på det kollektive godet er lik summen av bidragene, som ved klimagassutslipp, settes problemene på spissen i et Fangens Dilemma, men er teknologien slik at det svakeste leddet er avgjørende risikerer man at alle legger seg på minsteinnsatsen, siden bidrag utover dette er bortkastede. Ved beste forsøk, er det bidraget til noe annet enn denne innsatsen for å nå målet som er forgjeves. Skal man forstå et konkret samhandlingsproblem, er det derfor viktig med detaljkunnskap. Barrett (2006 og 2011b) viser at selv når utfordringene er såpass like som utryddelse av de smittsomme sykdommene kopper og polio, er «spillene» forskjellige på viktige punkter.⁹

Olson (1965) påpekte at vi kan tenke oss situasjoner hvor ett grupped medlem har så stor egennytte eller så lave kostnader at de på egenhånd vil sørge for en viss forsyning av fellesgodet. Slike aktører kan også gå foran ved å bevilge «såkornmidler» betinget av at andre bidrar. Innsatsen til Bill Gates kan muligens være ett eksempel fra den internasjonale arenaen. Men er det flere som er i denne situasjonen kan det oppstå et svarteperspill hvor man håper at en av de andre «kaster kortene» først. Mer generelt spiller heterogenitet i preferanser og ressurser en rolle for hvor stort eller lite problemet er. Har alle like preferanser, vil det for eksempel være de med høyest inntekt i en gruppe som vil bidra mens de med lavest inntekt er gratispassasjerer (Bergstrom mfl., 1986).¹⁰ Dette teoretiske resultatet synes relevant i forhold til mange globale kollektive goder, hvor det er vanlig at rike land bidrar mer. Et eksempel kan være driften av internasjonale organisasjoner. I Verdensbanken, IMF og de regionale utviklingsbankene er dette

⁸ Teorieresultatene tilsier også at med gjentatt interaksjon er det mange mulige strategier som kan gi økt samarbeid. Samhandlingsproblemet skifter derfor i en viss forstand karakter og blir et koordineringsproblem.

⁹ Risikoen for at sykdommen skal gjenoppstå er mye høyere for polio og dermed kan det være at man likevel ikke oppnår en av de store gevinstene ved utryddelse, de sparte fremtidige kostnadene ved vaksinasjon.

¹⁰ Det skyldes at de har lavest alternativkostnad. Den tapte nytten i form av mindre konsum av andre goder er høyere for dem med færre ressurser når avtakende grensenytte forutsettes.

en del av den institusjonelle strukturen, med bidrag bestemt av inntektsnivå. Historisk sett har land dessuten blitt bilaterale bistandsgivere når de har blitt «rike nok.»

Det er imidlertid velkjent fra litteraturen om bistandsallokering at giverlandene har både mer og mindre opplyste egeninteresser knyttet til gavmildheten.¹¹ Bistand er nok derfor snarere et eksempel på det som i den teoretiske litteraturen omtales som «impure altruism.»¹² Har man private gevinster ved å bidra, vil man generelt være mer tilbøyelig til å gjøre det enn om man utelukkende nyter godt av å få mer av et fellesgode. På individnivå finnes det mye empiri som viser at dette er en viktig effekt. Vaksinasjon er igjen et aktuelt eksempel: De fleste vaksinerer seg nok hovedsakelig fordi de da selv beskyttes mot sykdom. Det betyr ikke at denne effekten alltid er sterk. For USA er ikke en norsk bistandsdollar like god som landets egne bevilgninger fordi det er kommersielle og geopolitiske gevinster knyttet til overføringene, men likevel gir amerikanerne svært lite målt som andel av inntekten. Generelt er nok slik «easy riding» mer utbredt enn ren «free riding» og kan dermed bidra til å forklare hvorfor vi har en viss finansiering av internasjonale fellesgoder.

Global samhandling

Samhandlingsproblemer kan reduseres eller løses av en utenforstående aktør. Det viktigste eksempelet i moderne tid er staten. Den har maktmidlene til å inndrive bidrag i form av skatter og avgifter til fremskaffelsen av en rekke goder (alle er ikke nødvendigvis nasjonale fellesgoder i klassisk forstand). På lignende vis kan moderne stater sørge for at eksternaliteter internaliseres gjennom skatter, subsidier og reguleringer. Disse potensielle løsningene på samhandlingsproblemer er uansett ikke tilgjengelig i samme grad for globale fellesgoder og eksternaliteter fordi det ikke finnes globale myndigheter. En bør derfor ikke forbauses over at globale kollektive goder ikke fremskaffes i et optimalt omfang eller at transnasjonale allmenninger overutnyttes. Tilstandsbeskrivelser som denne dukker stadig opp på ulike felt:

[T]he question of how to mobilize adequate resources before outbreaks spread, and how to get the incentives right at all levels ... is not new. As the interim report published by the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response points out, twelve different commissions and panels have examined outbreaks, pandemics, and the International Health Regulations (IHR) during and in the aftermath of the 2009 H1N1 pandemic, the 2014-2016 West Africa Ebola outbreak, and the ongoing COVID-19 pandemic. Most called for scaled-up and sustainable financing for pandemic preparedness and response (Glassman og Smitham, 2021). En institusjonell overbygning er riktignok ikke en nødvendig betingelse for finansiering av globale fellesgoder. Ifølge Davies (2015a: 95) går omtrent 25% av den bilaterale bistanden fra DAC-landene til slike formål. Den rike floraen av multilaterale organisasjoner og mekanismer tyder dessuten på at en rekke ulike internasjonale samhandlingsproblemer adresseres i noen grad. Det impliserer likevel ikke at disse institusjonene håndterer de underliggende problemene som de ble opprettet for å løse på

¹¹ Et nylig eksempel fra denne litteraturen, er Bermeo (2017).

¹² «Impure public goods» brukes ofte når fokuset er på produksjonen av goder i stedet for motivasjonen bak bidragene til fremskaffelsen av dem. Bilkjøring genererer for eksempel både private transporttjenester og kollektive ulemper som lengre reisetid og luftforurensing.

en optimal måte.¹³ På klimafeltet kritiserer for eksempel Barrett (2011a: 93) Kyoto-protokollen for å være temmelig tannløs: “The essential challenge of a treaty is to restructure incentives so that countries are better off participating than not participating and better off complying than not complying. The Montreal Protocol did that. The Kyoto Protocol does not.”¹⁴

Det kan synes som det multilaterale systemet utvikler seg på en ganske ad hoc måte ved at det tas initiativ til stadig nye institusjoner og mekanismer hver gang et nytt problem kommer på agendaen. Selv om teorien tilsier at det er gode grunner til at det bør brukes skreddersøm ved design av nye internasjonale institusjoner, er det opplagt risiko for ineffektivitet ved duplisering av innsatsen og manglende koordinering. Kanskje er incentivene til å dra i gang noe «nytt og innovativt» noen ganger for sterke fordi land anser omdømmegevinstene ved å gå foran som store.¹⁵ Andre ganger oppretter man kanskje noe nytt nettopp fordi eksisterende organisasjoner fungerer dårlig uten at forbedringer eller nedleggelse synes mulig. Motsatt ser man «innovasjoner» som innplasseres i institusjoner hovedsakelig fordi institusjonene allerede er der. Den eksplosive veksten i såkalte Trust Funds i Verdensbanken kan være et eksempel (Reinsberg mfl., 2017). Det er få som har incentiver til å tenke helhetlig og vanskelig å få til reformer som forbedrer arbeidsdelingen og høyner effektiviteten.¹⁶ Det er lett å tenke på multilaterale organisasjoner som eksempler på at internasjonale samhandlingsproblemer kan løses – og kanskje til og med som globale fellesgoder i seg selv fordi de produserer noen slike goder – men verken de eller systemet behøver å være ideelt av den grunn.

De multinasjonale institusjonene er dessuten bare en del av systemet. Det kan gi seg utslag i utilsiktede effekter, som når de nye vertikale fondene innenfor helse pøste på med ressurser for sine formål – spesifikke sykdommer og innsatser – uten tanke for konsekvensene for helsesystemene i landene de opererte i. Disse opplevde at den internasjonale innsatsen trakk ressurser fra andre viktige deler av helsesektoren. Men det nasjonale nivået kan selvsagt også ha sine brister.¹⁷ I pandemiberedskap og -bekjempelse kan det skje ved at utbrudd ikke oppdages eller rapporteres eller, i andre enden, ved at det er umulig å gjennomføre vaksinasjonsprogrammer globalt fordi noen stater ikke fungerer. Fremskaffelsen av globale fellesgoder kan altså være betinget av at en rekke nasjonale kollektive goder er på plass. COVID-

¹³ Det er også viktig å ha i mente at organisasjoner kan utvikle egeninteresser, noe som for eksempel kan medføre at de går ut over mandatet sitt (såkalt «mission creep»). De vil uansett ha styringsproblemer. Det er heller ikke enkelt å nedlegge organisasjoner, selv når de har oppfylt sitt mandat (tenk Verdensbanken og IMF).

¹⁴ Det skal nevnes at han mener at det skyldes at problemene som man forsøkte å løse var ulike: «That Kyoto has encountered such difficulties should not come as a surprise: the enforcement challenge for climate change mitigation is much greater than it was for protecting the ozone layer» (s. 101) Nobelprisvinneren William Nordhaus (2015) mener likevel at det i klimasammenheng kan være mulig å etterligne det som gjorde Montrealprotokollen til en suksess: Handelsrestriksjonene mot dem som ikke sluttet seg til avtalen.

¹⁵ Et eksempel her kan være det norske initiativet International Finance Facility for Education. Det har høstet kritikk for å være et lite gjennomtenkt forsøk på å øke innsatsen i utdanningssektoren i lavere middelinntektsland, jfr. Barder og Rogerson (2018), som rangerer mekanismen nederst på listen over mulige løsninger på problemet man ønsker å løse.

¹⁶ Norge er blant initiativtakerne til et forsøk på å bedre samarbeidet innenfor global helse for å nå de helserelaterte bærekraftsmålene (WHO, 2019). G20-landene har tatt et liknende initiativ med hensyn til IMF og utviklingsbankene (G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance, 2018). Dette viser at behovet for systemtenkning anerkjennes internasjonalt, men det er for tidlig å si om arbeidet vil gi resultater.

¹⁷ I debatten ble det derfor hevdet at de vertikale fondenes intervensjoner både svekket nasjonale helsesystemer og ble svekket av dem (WHO Maximizing Positive Synergies Collaborative Group 2009).

19 illustrerer at forsyningskjeden for å produsere det globale fellesgodet som en virusfri verden er via vaksiner, kan være ekstremt kompleks. Det er private legemiddelfirmaer som utvikler vaksinene, incentivert av en kombinasjon av forhåndsbestillinger fra stater og offentlig-privat samarbeid som CEPI. Samtidig opprettes mekanismer for å sørge for vaksinetilgang for land som ikke kan betale like mye som de rike landene som står først i køen. I alle land er en som nevnt avhengig av et kapabelt helsevesen for å få gjennomført vaksiner. På hvert steg i prosessen kan det og har det oppstått problemer. Begrenset produksjonskapasitet har forsinket leveranser, mens vaksinenasjonalisme har endret fordelingen av vaksiner.¹⁸ Vaksinemotstand på både statlig og individnivå kan bety at bekjempelsen går saktere eller i verste fall feiler. Ironisk nok er det til syvende og sist individuelle beslutninger om hvorvidt man vil konsumere et privat gode - en vaksinedose - som avgjør om det globale kollektive godet blir fremskaffet.

Grenseløse problemer?

Å stoppe klimaendringene er bærekraftsmål nummer 13. Teorien vi har gjennomgått tilsier at det er et ambisiøst mål fordi det ikke spiller noen rolle hvem som står for en gitt reduksjon i klimagassutslipp. Erfaringene hittil må kunne sies å være i samsvar med prediksjonen om at mange land vil være gratispassasjerer. Klimautfordringene påvirker dessuten flere generasjoner. Vurderingen av kostnader og nytte på ulike tidspunkter er derfor av stor betydning. Med en kraftig diskontering av fremtidige utfall blir problemet lite, med lite eller ingen diskontering av konsekvensene av endret klima for fremtidige generasjoner, blir det stort. Normativt er ikke svaret opplagt.¹⁹ Teorier om samhandling kan si noe om hvordan ulike oppfatninger om hva som er en rettferdig byrdefordeling kan spille en rolle for hva som vil skje, men hva som bør skje er et moralsk spørsmål.

Alle de 17 bærekraftsmålene skal være felles globale mål. Da er de i så fall globale fellesgoder.²⁰ Det er følgelig liten grunn til å være forbauset over at det kommer stadig nye rapporter som advarer om manglende finansiering. Byrdefordelingen er også på dagsordenen. Utviklingsland kan neppe gi særlig store bidrag om de skulle ønske det. Dette gir en ny vri på en gammel problemstilling: I hvilken grad kan og bør innsats fra rike lands side for å fremskaffe globale fellesgoder regnes som bistand? Snevert definert som finansiering av utvikling i fattige enkeltland er bistand kanskje ikke et bidrag til et globalt fellesgode. Men «velferd» har alltid vært en del av definisjonen av bistand, så man kan hevde at finansiering av globale fellesgoder er bistand i den grad disse godene øker velferden i utviklingsland. En mulig innfallsvinkel er derfor at en andel tilsvarende disse landenes del av gevinstene bør kunne regnes som bistand, uavhengig av hvor tiltakene settes inn. Her finnes det en presedens i form av koeffisienter for hvor stor andel av kjernestøtten til multilaterale organisasjoner som kan regnes som bistand i henhold til DACs regelverk. En annen innfallsvinkel er at bistand må medføre en ressursoverføring til mottakerlandene. I praksis synes det som grenselinjen trekkes basert på mer eller mindre tilfeldige politiske kompromisser, med stor grad av variasjon fra sak til sak. Vi skal i det følgende se nærmere på

¹⁸ Patentrettigheter ser ikke ut til å ha spilt en stor rolle relativt til mangelen på innsatsfaktorer og produksjonsfasiliteter, som har blitt forverret gjennom handelsrestriksjoner som produsentland har innført i håp om å sikre seg flest mulige vaksinedoser selv.

¹⁹ Man kan argumentere for at alle generasjoner bør behandles likt, hvilket impliserer ingen diskontering og dermed stor innsats i form av kostbare utslippskutt i dag. På den andre siden kan man med normal avkastning på sparing og investeringer regne med å kunne kompensere fremtidige individer relativt godt hvis man investerer i finans- og realkapital i stedet.

²⁰ «[T]he achievement of any common goal or the satisfaction of any common interest means that a public or collective good has been provided for that group” (Olson, 1965: 15).

posisjonene de tradisjonelle giverlandene har inntatt i disse spørsmålene, både som kollektiv – innenfor rammene av DAC – og som enkeltaktører.

3 Bistand som politikk og statistikk i klubben DAC

DAC er en «klubb» for offisielle bistandsgivere. Den ble etablert på begynnelsen av 1960-tallet etter initiativ fra USA, som ønsket drahjelp i arbeidet for utvikling av fattige land. Dette arbeidet var motivert av en blanding av altruisme og geopolitiske interesser. Som omtalt i del 2, er incentivene til å være gratispassasjerer svakere i slike situasjoner fordi en annen aktørs innsats ikke er et perfekt substitutt for din, slik tilfellet er for et rent fellesgode. Ofte vil det være riktigere å si at problemet er at land vil være «easy riders.» De vil gi noe på grunn av egne gevinster, for eksempel i promoteringen av eget næringsliv utenriks, men for lite ut ifra hva som er optimalt for å nå den felles målsettingen. De kontinuerlige oppfordringene om å følge «normen» om å gi 0,7% av BNP, som de færreste DAC-land noen gang har nådd, er en indikasjon på det gis mindre enn ønskelig fra et kollektivt perspektiv. I tillegg finnes det incentiver til å overdrive innsatsen ved å bokføre utlegg som primært har andre formål enn klubbens offisielle – økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland - som bistand (Rogerson og Richie, 2020). Disse spenningene har alltid ligget der og har medført at DAC kontinuerlig har jobbet med spillereglene for å minimere «unnasluntring» og «skjønning».

Bistandsstatistikken har vært et særlig viktig redskap for klubben siden den alltid har vært ansett som et mål på «innsats.» Ifølge Hynes og Scott (2013), har spørsmålet om hva som er offisiell bistand blitt diskutert siden oppstarten av DAC. Med andre ord har man aldri klart å etablere et nøytralt begrep, som statistiske termer som oftest er og i alle fall bør være. I stedet har regelverket fremkommet som en blanding av behovet for nøyaktig rapportering i statistisk forstand og motstridende interesser når det gjelder hva som kan og bør regnes som «assistanse» fra rike til fattige land. Dette har også hatt betydning for hvorvidt og i hvilket omfang medlemslandene har fått lov til å godskrive finansiering av internasjonale fellesgoder som bistand.²¹

Vi starter med en kort gjennomgang av hvordan DAC har behandlet støtte til multilaterale organisasjoner. Selv om det ikke synes å ligge noen konseptualisering av globale fellesgoder i vurderingene, verken når det gjelder organisasjonene selv eller formålene de skal fremme, viser det seg å ligge et slags prinsipp i bunn om at det er gevinstene for utviklingsland som teller. Deretter ser vi på hvordan reformprosessen i DAC har slått ut på tre områder hvor globale eller internasjonale fellesgoder er involvert: flyktninger, fred og konflikt og Covid-bistand. Til slutt analyseres det pågående arbeidet med Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Her konseptualiseres for første gang globale fellesgoder som en del av forsøket på å fange opp det faktum at givernes innsats ikke lengre utelukkende kan bedømmes ut ifra bistandsandel eller volum.

ODA-koeffisienter for multilaterale organisasjoner: en rettesnor for finansiering av globale fellesgoder?

Kort fortalt baseres vurderingen av hvorvidt frie midler som en multilateral organisasjon mottar fra et giverland, som kjernestøtte, kvalifiserer som bistand på organisasjonens mandat, aktiviteter og budsjett (OECD 2016). Mandatet skal være utviklingsorientert og aktivitetene må være konsistent med dette. Til syvende og sist baseres avgjørelsen på en beregning av hvor stor andel av budsjettet som brukes i

²¹ Peer reviews, hvor DAC-medlemmenes bistandspolitikk evalueres av andre medlemsland, kan delvis betraktes som et instrument som er ment å begrense fristelsen til å tøyne regelverket for hva som kan regnes som bistand.

utviklingsland *eller* kommer dem til gode. Det er organisasjonene selv som gjør beregningene. I sin tur ettergår DAC-sekretariatet dem og gir sin anbefaling til arbeidsgruppen for statistikk.

Arbeidet munner ut i en liste som medlemslandene bruker i sin innrapportering til DAC (se OECD 2018b). For mange organisasjoner kan 100% av støtten regnes som bistand. Men det er også en god del organisasjoner med en koeffisient som er mindre enn 1, som Verdens metrologiske organisasjon (0,04), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (0,51) og Den asiatiske investeringsbanken for infrastruktur (0,85). Det interessante her er ikke variasjonen i koeffisientene per se, men prinsippene som ligger til grunn. I utgangspunktet er altså det overordnede kriteriet *i hvilken grad* det er utviklingslandene som tjener på en aktivitet, enten den foregår i et slikt land eller ikke. Ingen regel uten unntak gjelder imidlertid i DAC også. Når det gjelder kunnskapsproduserende organisasjoner faller DAC ned på at bidrag er bistand hvis forskningen kan vurderes dit hen at den spesifikt kommer utviklingsland til gode. Når det gjelder organisasjoner som utarbeider normer og standarder, teller også teknisk støtte til implementering av disse i slike land (i tillegg til eventuell forskning rettet mot mottakerlandenes problemer). I begge tilfeller ser man altså bort i fra eventuelle gevinster de kan ha av at globale fellesgoder som grunnforskning og felles kjøreregler produseres.

Det er opplagt vanskelig å vurdere tilfeller hvor budsjettallokeringer ikke kan brukes som en tilnærming til nytte. Likevel kan man tenke seg andre sjablongmessige fordelingsnøkler, som andel av global befolkning eller BNP, som i noen tilfeller kunne gitt en bedre approksimasjon av utviklingslandenes andel av gevinstene ved fremskaffelsen av det som vurderes å være globale fellesgoder enn å sette den til null. Det er imidlertid en rød tråd at DAC faller ned på den konservative siden i slike sammenhenger.

ODA-reform: Også med hensyn til finansieringen av globale fellesgoder?

Høynivåmøtet i 2012 initierte en reformprosess i DAC som har ledet opp til TOSSD:

“With a mandate from the 2012 High Level Meeting (HLM), the DAC has worked to modernise the statistical system, measures and standards to better reflect the nature of today’s development co-operation and to ensure the integrity and comparability of data on development finance. Moreover, the modernisation is intended to create the right incentive mechanisms for effective resource mobilisation in support of the 2030 Agenda for Sustainable Development, to address current and future development challenges” (OECD, 2018a: 5).

Statistikksystemet til DAC kan betraktes som et kollektivt gode for flere enn medlemmene.²² En oppdatert, nøyaktig oversikt over ressursstrømmer til utviklingsland basert på meningsfulle statistiske kategorier gir alle interessenter et godt beslutningsgrunnlag. DACs cocktail av politikk og statistikk blandes imidlertid stadig på ny. Moderniseringen av regelverket for bistandslån ble vedtatt på høynivåmøtet i 2014. På den ene siden innførte man da en mer logisk behandling av bistandslån ved å forsøke å kalkulere gaveelementet; på den andre ble nye arbitrære grenseverdier for når de kan betraktes som

²² DAC mener selv at det er et *globalt* fellesgode: “OECD DAC statistics on development finance are a global public good that informs policy choices, promotes transparency and fosters accountability” (OECD, 2014a: 1).

«concessional» innført. Disse må kunne sies å gi meget rause buffere mellom kommersielle transaksjoner og bistand. Bekymringen for «unnasluntring» består altså selv etter mer enn femti års samarbeid.²³

På høynivåmøtet i 2017 kom det en presisering av rapporteringsdirektivene for kostnader knyttet til flyktninger som oppholder seg i giverlandene, ett av flere temaer som har voldt medlemmene av DAC hodebry i lang tid (Hynes og Scott, 2013).²⁴ Her berøres spørsmålet om byrdefordelingen ikke direkte gjennom generøsiteten i overføringene, men indirekte via kravet om at formålet må være økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. Rasjonalet for å tillate godskrivning av slike kostnader som ODA er at beskyttelse av flyktninger er en internasjonal forpliktelse alle medlemslandene har:

“Refugee protection is a legal obligation for OECD member states, all of whom are States party to the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Assistance to refugees may be considered as humanitarian in nature and is provided with the aim of ensuring the dignity and human rights of beneficiary populations” (OECD, 2017a: 11).

Denne spesifisering kom i kjølvannet av store flyktningstrømmer fra Syria i 2015-2016, som førte til at mange giverland brukte en stadig større andel av bistandsbudsjettene til å huse flyktninger i giverlandene. I 2016 ble det brukt hele USD 15,4 milliarder, noe som var mer enn det som ble brukt på humanitær assistanse samme år.²⁵ Den høye andelen bistandsmidler brukt på flyktninger i giverlandene førte til skarp kritikk fra sivilsamfunnsinstitusjonene (Selbervik, 2015). DAC på sin side oppfordret giverlandene til ikke å tøye regelverket. Etter en del tautrekking kom man i 2017 endelig til enighet om et klarere direktiv for hvilke flyktningutgifter som kunne karakteriseres som bistand.

Finansiering av denne aktiviteten defineres altså som bidrag til et internasjonalt kollektivt gode, som i prinsippet har global rekkevidde. Denne terminologien benyttes imidlertid ikke. Det er også grunn til å merke seg at muligheten for å klassifisere kostnadene som bistand avgrenses på ulike måter, blant annet gjennom ettårsregelen som utelukker kostnader en eventuelt pådrar seg etter at en flyktning har vært i landet i 12 måneder. Det reflekterer nok et kompromiss mellom dem som ser bistand utelukkende som ressursoverføringer til fattige land og de som ønsker en mer liberal praksis, som kan inkludere finansiering av internasjonale fellesgoder som utviklingsland nyter godt av selv når innsatsen foregår andre steder.

På det tilsvarende møtet i 2016 vedtok en nye bestemmelser om finansieringen av fredsbevarende operasjoner og andre typer støtte til aktiviteter relatert til voldelige konflikter og sikkerhet. DAC står i en slags spagat her siden militær bistand i utgangspunktet ikke kan regnes som utviklingsbistand. Konflikter kan være nasjonale, regionale og sågar globale, og tiltak som demper eller avslutter disse kan dermed bidra til nasjonale, regionale og eventuelt globale goder. Samtidig kan forsvarsmakt bli angrepsmakt og

²³ Vi går ikke nærmere inn på disse endringene siden de i liten grad er direkte relevante for spørsmålet om bistandsfinansiering av globale fellesgoder. Det samme gjelder endringer i tilnærmingen til bruken av ulike instrumenter for å katalysere privat kapital for utviklingsformål.

²⁴ De andre er administrasjonskostnader, kostnader ved undervisning av studenter fra land som kvalifiserer for bistand og kostnadene som giverne pådrar seg for å «opplyse» den hjemlige opinionen om utviklingsspørsmål og behovet for bistand.

²⁵ <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2017/07/21/aid-credibility-stake-donors-haggle-over-reporting-rules> (sist besøkt 13/3, 2017).

sikkerhetsstyrker brukes mot både terrorister og egen befolkning. På dette feltet kan en fort ende opp med å bidra til et kollektivt onde i stedet for et gode. Med andre ord er grensedragningene vanskelige.

Den nye ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities (OECD, 2017b) viser at det svært ofte er vurdert som nødvendig å granske hvert enkelt tilfelle: Den inneholder 49 eksempler med tilhørende konklusjon om hvorvidt et medlemslands aktivitet kan regnes som ODA. Ikke engang fredsbevarende operasjoner i regi av FN kvalifiserer automatisk. De generelle prinsippene får plass i en liten boks på side 63. Utover den overordnede regelen om at formålet må være å fremme økonomisk utvikling og velferd, står det kun at utviklings samarbeid ikke skal brukes til å fremme giverens sikkerhetsinteresser og at leveranser av utstyr som kan brukes til å true med eller faktisk forårsake død heller ikke kan godskrives.

Basert på litteraturen om fellesgoder er det som tidligere nevnt ingen grunn til å bli forbauset over behovet for en sak-til-sak tilnærming. Dette viser seg også når det gjelder situasjonen verden står oppe i nå. Pandemier er nærmest per definisjon globale onder. Mange betrakter derfor bekjempelse av dem som globale goder. Likevel er aktivitetene i den lange kjeden fra vaksineforskning til vaksinerings svært forskjellige, inkludert miksen av kollektive og private gevinster. Dette kommer klart frem i den rådende fortolkningen av hvilke utgifter relatert til Covid-19 som kan føres som ODA. Tre av vurderingene kan sies å være relativt generelle:

- *All direct support to countries on the DAC List of ODA Recipients to fight the pandemic and invest in recovery counts as ODA.*
- *[T]he costs of providing vaccines/tests/treatments to developing countries are eligible as ODA.*
- *[R]esearch for a vaccine/tests/treatments for COVID-19 would not count as ODA, as it contributes to addressing a global challenge and not a disease disproportionately affecting people in developing countries (OECD, 2020a: 1).*

Et eksempel på hvordan disse kriteriene slår ut i praksis, er at bidrag til COVAX, som skal sørge for vaksineutvikling og -produksjon globalt, faller utenfor, mens bidrag til GAVIs COVAX AMC, som skal sørge for at lavinntektsland får tilgang til vaksiner, er innenfor. Siden en vaksine kan anvendes hvor som helst av hvem som helst – og teknologien dermed potensielt sett er et globalt fellesgode og kostnadene forbundet med å utvikle den bidrag til et slikt gode²⁶ – ser man her nok en grensedragning mot globale fellesgoder, uten at rasjonalet er eksplisitt. I sum har DAC tilsynelatende aldri hatt konseptualisering av slike goder med tilhørende generelle prinsipper for hvorvidt de kan bistandsfinansieres.²⁷ Diskusjonen av

²⁶ At det kun er et potensiale skyldes selvfølgelig at det finnes et juridisk rammeverk for ekskludering, patentsystemet. Dette må altså settes til side for at teknologien for å lage en spesifikk vaksine mot COVID-19 skal kunne regnes som et globalt kollektivt gode. Dette er et eksempel på at karakteriseringen av goder kan være betinget på eksisterende eller ny politikk.

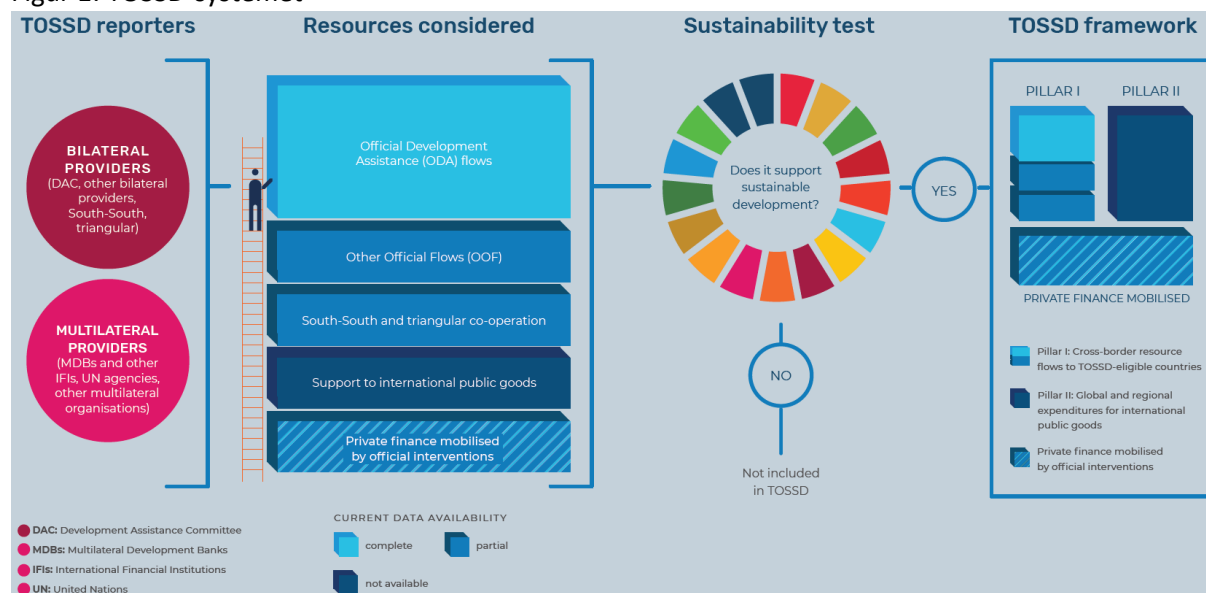
²⁷ Pussig nok ser det ut til at begrepet har blitt benyttet i langt større grad i DACs rapportserier enn i policydokumenter. I *Development Cooperation Report 2014* finnes det til og med en definisjon: «A public good becomes a global public good if it is quasi-universal in terms of countries (covering more than one group of countries), people (accruing to several, preferably all, population groups) and generations (extending to both current and future generations, or at least meeting the needs of the current generations without foreclosing development options for future generations)» (OECD, 2014b: 422).

bidrag til multilaterale organisasjoner og eksemplene fra reformprosessen gir imidlertid som slutning at DAC ikke kategorisk utelukker dette.

Globale fellesgoder i TOSSD

ODA-reformene har altså glidd over i et ambisiøst arbeid med å utvikle statistikken til en totaloversikt over innsatsen for å nå bærekraftmålene.²⁸ Med TOSSD får vi en konseptualisering av begrepet globale fellesgoder i konteksten av utviklingsfinansiering. Figur 1 gir en skjematisk oversikt over det planlagte systemet, som foreløpig kun har blitt testet i en pilotstudie. Opplegget er til dels en videreføring av det eksisterende DAC-systemet, hvor man lenge har registrert både bistand og andre offisielle strømmer. Det er også til dels i samsvar med ambisjonene i den vedtatte reformen av DAC fra 2012 i det man ønsker å synliggjøre «mobilisering av private ressurser.» Dette skal altså være en egen kategori, blant annet fordi disse strømmene ikke nødvendigvis stammer fra landene som utløser dem gjennom politikkgrep.²⁹ «South-South and triangular cooperation» er en statistisk nyvinning hvor man forsøker å fange opp utviklingssamarbeid som helt eller delvis foregår mellom det som tradisjonelt har vært mottakere av bistand fra DAC-landene og de multilaterale. Det er naturlig siden TOSSD er et initiativ som favner bredere enn de tradisjonelle givene.

Figur 1: TOSSD-systemet



Kilde: <http://www.oecd.org/dac/tossd/> (Besøkt 15.03.2021)

Figur 1 viser at også bidrag til internasjonale fellesgoder er tenkt å være en egen kategori. Definisjonen er som følger:

“International Public Goods (IPGs) are goods which provide benefits that are non-exclusive and available for all to consume at least in two countries. The term “good” refers to resources, products, services,

²⁸ Det understrekes likevel at “TOSSD aggregates by provider will not by any means replace ODA as a measure of donor effort” (OECD, 2020b: 3). Merk at OECD bare er sekretariatet til arbeidsgruppen som utvikler rammeverket. Dette er altså ikke et rent DAC-prosjekt, selv om ideen opprinnelig ble utlekket der.

²⁹ “These are presented separately because the funds do not necessarily originate from the provider country(ies) and may even be domestic i.e., originate from the recipient country” (OECD, 2018a: 8).

institutions, policies and conditions. ... International Public Goods include Global Public Goods, whose benefits are nearly universal (e.g. stable climate), Regional Public Goods, whose benefits extend to countries that belong to the same region (e.g. transboundary water management), and other IPGs whose benefits are neither global nor regional (e.g. bilateral trade agreements)” OECD (2020b: 7).

Vi ser at definisjonen i første setning er i tråd med den teoretiske forståelsen vi drøftet i del 2. Det samme kan sies om presiseringene. Ordet «gode» kan i denne sammenheng bety alt fra fysiske produkter til institusjoner og politikk. Det geografiske omfanget av aktører som nyter godt av godet kan variere fra det bilaterale til det globale. Så følger imidlertid noen definisjoner som i beste fall ikke gir så mye og i verste fall forvirrer. For det første introduseres begrepet «development enablers:»

“Development enablers are the means that help provide IPGs and/or address global challenges. They often have the characteristics of IPGs. They can be seen as “intermediate” IPGs as opposed to final IPGs. OECD» (2020b: 7).

Behovet for å definere en undergruppe av fellesgoder som intermediære synes ikke klart. Det mest interessante her ville vært en forklaring på hvilken betydning det eventuelt har at disse fasiliterende aktivitetene ikke alltid er kollektive goder. Det får man ikke. Mer alvorlig er det imidlertid at de globale utfordringene som nevnes viser seg å være konseptuelt utfordrende også:

“Global challenges are issues or concerns that bring disutility on a global scale and that need to be addressed globally. There is a significant overlap between IPGs and global challenges. ... Global challenges are often the opposite of IPGs (e.g. climate change and stable climate). However, not all activities addressing global challenges are IPGs (e.g. primary education programmes)” (OECD, 2020b: 7).

Ved første øyekast synes «global challenges» hovedsakelig å være ment å skulle karakterisere «Global Public Bads.» Siden onder kan betraktes som goder med negativt fortegn - eller «motsatsen,» hvis man vil bruke samme terminologi som her - fremstår det som overflødig å innføre et begrep til. Det kan til og med være forvirrende, spesielt når man presiserer at globale utfordringer ikke alltid er fellesgoder. På toppen av det hele skal alt som går inn i TOSSD gjennom en evaluering av hvorvidt tiltaket bidrar til bærekraftig utvikling. Dette er spesifisert som at det bidrar til minst ett av bærekraftsmålene uten å ha store negative effekter på de andre:

“In the context of TOSSD, an activity is deemed to support sustainable development if it directly contributes to at least one of the SDG targets as identified in the official list of SDG targets developed and maintained by the United Nations Statistical Commission (UNSC) and if no substantial detrimental effect is anticipated on one or more of the other targets” (OECD, 2020b: 13).

Disse målene omtales generelt som globale, hvilket vil si at det i så fall er snakk om globale fellesgoder i betydningen til Olson (1965). Dermed vil egentlig alt som inngår i TOSSD, uansett om aktiviteten plasseres i båsen «bidrag til internasjonale fellesgoder» eller ikke, kunne sies å støtte fremskaffelsen av slike goder. Det fremstår derfor til syvende og sist høyst uklart hva som skal falle inn under begrepene som benyttes. Den eneste formen for avgrensning som finnes, er geografisk:

To count as TOSSD, an activity should involve a cross-border resource flow to a country on the List of TOSSD recipient countries. For any reporting year, this List includes:

- i. All countries and territories that are present on the “DAC List of ODA recipients”*
- ii. Other countries and territories that have activated the TOSSD opt-in procedure (OECD, 2020b: 13).*

Hvorfor trenger man en slik liste når det er snakk om total støtte til bærekraftig utvikling, som defineres via et sett med globale mål? Problemet er nok at man står i en intellektuell spagat fordi det man egentlig ønsker å registrere bare er aktiviteter og finansiering som kommer utviklingslandene til gode, men dette står i konflikt med både begrepsbruken og retorikken. Det er kanskje derfor man har laget en bakdør, en mulighet for å komme på listen over land som kvalifiserer for å motta TOSSD, men oppfordrer de tradisjonelle donorene, det vil si DAC-landene, til ikke å bruke den:

“Any country or territory can activate the opt-in procedure at any point in time. The procedure is voluntary but needs to be motivated through the specific economic, social or environmental context that the country faces. Traditional donors are expected to not use the TOSSD opt-in procedure” (OECD, 2020b: 14).

Man må dessuten finlese rapporteringsinstruksjonene for å forstå at Figur 1 er temmelig misvisende. Fargekodingen får det til å se ut som bidrag til realiseringen av internasjonale fellesgoder er en egen strøm av ressurser og aktiviteter. Det viser seg å være feil.³⁰ For eksempel kan også bistand inngå i den såkalte Pillar 2, til tross for at den lyseblå boksen havner i Pillar 1 ved enden av flytdiagrammet. Instruksene om hva som skal hvor er detaljerte, men fulle av logiske inkonsistenser. Parodien blir komplett når man åpent oppfordrer deltakerne i pilotstudien til å føre regnskap med gaffel:

“There may be cases where reporters cannot find a direct link with one of the SDG targets. This is due to the fact that SDG targets represent a global ambition and may therefore not encapsulate all dimensions of a given developmental issue in their final agreed wording. ... If a reporter cannot find a direct link between one of its activities providing a critical contribution to sustainable development and an SDG target, the reporter will still be able to report it, linking it to a goal and providing an appropriate justification” (OECD, 2020b: 13).

I sum kan man om man vil være positiv karakterisere DACs tradisjonelle holdning til spørsmålet om bistandsfinansiering av globale fellesgoder som «pragmatisk.» Vil man være kritisk, kan man kalle den «ad-hoc.» Uansett gir den ikke egentlig noen rettesnor for medlemslandene og TOSSD bør de se bort ifra i denne sammenhengen. Spørsmålet blir da om dette har sporet noen av de tradisjonelle givene til å utvikle sitt eget rammeverk?

³⁰ “The categories of resource flows covered in Pillar II are the same as in pillar I” (OECD, 2020b: 16).

4 Konseptualisering og finansiering av globale fellesgoder i ulike DAC land

«Academics have been doing interesting work on global public goods, but it seems difficult to apply their work to any individual situation and their work seems to have little relevance to the way in which decisions are made and to issues of financing” (Sagasti og Bezanson, 2001: 2). Er det fortsatt slik, som uttrykt av en bistandsbyråkrat i 2001, eller er det snarere sånn: «I was not really aware of the concept – global public good – I have honestly never heard about it, but it makes sense»?³¹

Som vi så i seksjonen foran har man i noen grad konseptualisert globale fellesgoder i DAC og da først og fremst gjennom arbeidet med TOSSD. Selv om DAC har trukket opp noen retningslinjer på enkeltområder, fremstår feltet som langt fra uproblematisk. Retningslinjene fra DAC er heller ikke juridisk bindende for klubbmedlemmene, så det får ingen store konsekvenser, utover «naming and shaming», dersom omforente spilleregler ikke overholdes.³²

I denne delen ser vi på hvordan utvalgte bilaterale givere konseptualiserer globale fellesgoder i sine utviklingsstrategier. Trekkes det opp noen grenser for finansiering av globale fellesgoder og konvensjonell bistand? Kan fokuset på flere globale fellesgoder gjennom bærekraftmålene ha bidratt til mobilisering i form av økte bistandsoverføringer? Nå er det riktignok kun seks år siden lanseringen av bærekraftsmålene, så det er for tidlig å snakke om trender, men man kan muligens se noen tendenser. Finnes det eksempler på giverland som har valgt mer kreative løsninger i forhold til ressursmobilisering rettet mot fattige land?

I det følgende ser vi på om, og i så tilfelle hvordan, globale fellesgoder er omtalt i policydokumenter.³³ Dette er imidlertid ingen uttømmende analyse, noe som ikke vært mulig innenfor rammene av dette prosjektet. Vi fokuserer på en håndfull giverland: USA, England, Sverige, Danmark, Norge, Finland og Luxemburg. Siden Luxemburg skiller seg ut med en noe annen tilnærming sammenliknet med de øvrige giverlandene, går vi litt mer i dybden her. I tillegg til gjennomgang av tilgjengelige dokumenter og strategier har vi gjennomført intervjuer med enkelte bistandsbyråkrater.³⁴

Manglende konseptualisering av globale fellesgoder

³¹ Intervju med bistandsbyråkrat i utenriksdepartementet i Luxemburg, jf. referanseliste.

³² Det er medlemslandene selv som rapporterer inn til DAC, som ikke foretar årlige bokettersyn. Med jevne mellomrom gjennomføres imidlertid Peer Reviews av hvert enkelt medlemsland. Disse gjennomgangene er relativt omfattende; hele bistandsporføljen gjennomgås. Rapportene publiseres av DAC og kritiske merknader er dermed offentlig tilgjengelige.

³³ Det bør nevnes at samtlige lands gjeldende politikker ble utarbeidet og vedtatt før Covid-pandemien. Flere av givene lanserer policydokumenter i inneværende år.

³⁴ Det har vært noe utfordrende å identifisere aktuelle informanter for å kunne belyse adressering og konseptualisering av globale fellesgoder. Noe av forklaringen synes å være knyttet til det faktum at dette ikke er begreper som benyttes i særlig grad når det gjelder politikktutforming eller som er en sentral del av den interne eller eksterne bistandsdiskursen i giverlandene. Vi har intervjuet seks bistandsaktører, men har vært i mailkontakt med et titalls bistandsbyråkrater i alle de sju landene, med unntak av USA. Noen av svarene vi fikk på synes å være illustrerende: «Unfortunately, the Foreign Ministry is at this point unable to participate in the study as our own thinking is still very much in progress” (e-post fra finsk UD datert 17/3, 2021). Og som det het fra en SIDA-byråkrat: «Vi pratar inte så mycket i termerna av public goods» (e-post fra SIDA, datert 8/2, 2021).

Av de nevnte landene er Norge den giveren som hyppigst anvender begrepet globale fellesgoder. I den norske Stortingsmeldingen nr. 24 (2016-2017) er de omtalt ni ganger og man klargjør hvilke av dem som er sentrale i forhold til norsk utviklingspolitikk: «Klima og miljø, global helse, fred og sikkerhet er de mest sentrale globale fellesgodene norsk utviklingspolitikk er rettet inn mot. Bevaring av hav og åpne internasjonale finanssystemer står også sentralt» (Utenriksdepartementet, 2016: 16-17). Det understrekes videre at det er et sammenfall mellom globale fellesgoder og mange bærekraftsmål, uten at det problematiseres eller konkretiseres hvorvidt det gjelder alle eller kun noen av dem. Basert på eksemplene kan det se ut som den implisitte konseptualiseringen inkluderer felles globale mål, i tråd med Olson (1965), jfr. Del 2.

I Luxemburgs strategi erkjennes et økende behov for å fremskaffe globale fellesgoder: «Demand for global public goods to tackle the consequences of climate change, pandemics and conflicts and the resulting increase in forced displacements, refugee movements and migration has grown» (DDCHA, 2018: 6). Det understrekes at fremskaffelsen av globale fellesgoder er underfinansiert, og at man i tillegg står overfor store koordinerings- og kollektive handlingsproblemer: «However, actions to address these challenges remain underfunded and often difficult to coordinate» (DDCHA, 2018: 6).³⁵

I den gjeldende danske strategien *The World 2030* fra 2017 er begrepet global public goods også benyttet: «But we establish that we have competencies and experience that make us particularly suited to achieve progress in the selected areas in a given country context or in the international cooperation with global challenges and global public goods» (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017: 6). I dette ligger det at dansk innsats i utviklingsarbeidet vil spisses inn mot prioriteringer hvor danskene har særlige interesser eller komparative fortrinn. Begrepet globale fellesgoder benyttes også i forbindelse med en illustrasjon av hvilke bærekraftsmål danskene vil prioritere: «prioritised Sustainable Development Goals, by country and global public goods» (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017: 10). Her fremheves likestilling, klima, fred, rettsikkerhet og sterke institusjoner.

I de gjeldende overordnede policydokumentene er det kun Norge, Danmark og Luxemburg som anvender begrepet 'globale fellesgoder' eksplisitt, men uten at begrepet direkte konseptualiseres. I den amerikanske strategien benyttes ikke begrepet direkte, men den uspesifiserte varianten 'fellesgoder' blir brukt et par steder. «Public goods» omtales som en nødvendighet i forhold til inkludering og for å øke lands «self-reliance». Behovet for å finne lokale løsninger understrekes, men også at «seeking local solutions does not mean ignoring transnational problems or public goods» (USAID, 2019: 31 og 32).

I den britiske bistandsstrategien fra 2015 nevnes ikke begrepet og heller ikke i de to gjennomgangene av bilateralt og multilateralt samarbeid fra 2016 (HM Treasury, 2015; DFID, 2016a og b). Dette gjelder også policydokumentene fra de øvrige nordiske landene. Viktigheten av å håndtere globale utfordringer og da ofte i betydningen globale fellesonder synes imidlertid å være gjennomgående. Som vi så i forrige seksjon er også dette tilfelle i DAC. Ingen av givene refererer til verken lærebokdefinisjonen av globale fellesgoder eller de mange gråsonene man her vil støte på i praksis (jf. seksjon 2 og 3). Policydokumentene gir liten direkte veiledning i forhold til avveininger når det kommer til praktisk politikk. Noen av de store globale utfordringene som i praksis vil kunne betegnes som globale fellesonder og som omtales av de fleste givene er «mass migration and disease, [...] the threat of terrorism and global climate change», som det

³⁵ Det andre stedet globale fellesgoder omtales direkte er i forbindelse med landets bidrag inn mot fremskaffelse av et globalt fellesgode i form av en telekommunikasjonsplattform som kan benyttes i forbindelse med humanitære katastrofer (DDCHA, 2018: 12).

heter i den britiske strategien (HM Treasury, 2015: 3). Dette kan angivelig bli resultatet om globale fellesgoder ikke fremskaffes. De siste tiårene har man i økende grad gått fra å ha mer fokus på spesifikke utviklingsutfordringer i mottakerlandene til å fokusere mer på globale og grenseoverskridende problemstillinger, som i nesten like stor grad beskrives som et problem for giverlandene som for mottakerne. I den danske regjeringens utviklingspolitiske prioriteringer for 2020 understrekes det at klimakrisen er «en uoverskuelig stor global utfordring. En utfordring, ingen kan isolere sig fra» (Udenrigsministeriet, 2020: 4). Ifølge Luxemburgs strategi vil de globale utfordringene ha store følger og medføre omfattende fellesskapsonder: “the consequences of global climate change, pandemics as well as conflicts, leading among others to an increase in forced displacements, refugee movements and migration, are becoming more widespread” (DDCHA, 2018: 1). På svensk hold er formuleringen like dramatisk: “Ett förändrat klimat för med sig stigande havsnivåer, ökenspridning, extremare väder och naturkatastrofer och kan därmed utgöra existentiella hot för exempelvis små ö-stater och låglänta kustländer” (Utrikesdepartementet, 2016: 10). Dette vil kunne føre til utbrudd av sykdommer, miljødeleggelser, klimaendringer, migrasjon og internasjonal kriminalitet (Utrikesdepartementet, 2016: 26).

Gjensidig avhengighet og behovet for kollektiv handling

I samtlige lands strategier understrekes det at vi lever i en sammenkoblet verden og at for å løse de store utfordringene, så kreves det kollektiv handling. Særlige de nordiske landene og Luxemburg fremhever behovet for kollektivt engasjement og sterk støtte til multilaterale institusjoner og avtaler, så som EU, den afrikanske union, FN systemet, Paris avtalen og Agenda 2030. “Vi lever i en värld som vi alla har ett gemensamt ansvar för”, som det heter i den svenske strategien (Utrikesdepartementet, 2016: 3). Ifølge Luxemburgs strategi er de globale utfordringene så store at de “cannot be addressed by any one country alone” (DDCHA, 2018: 1). I den norske stortingsmeldingen fremheves det at “Problemer, goder – og onder – stoppes ikke av landegrensene” og at «Globale utfordringer og bevaring av globale fellesgoder krever felles løsninger» (Utenriksdepartementet, 2016: 8). I den britiske strategien er multilateralismen og behovet for kollektive handlinger mindre sentralt enn hos de mindre giverne. Britene selv posisjonerer seg som en “global leader” (HM Treasury, 2015: 5 og 16). I den amerikanske strategien er kollektiv handling og multilaterale løsninger i liten grad i fokus i forhold til å fremskaffe fellesgoder. Det nevnes imidlertid at en del globale utfordringer vil kreve en kollektiv og koordinert respons: «Natural disasters and environmental pressures frequently affect multiple countries, and many times require a coordinated response. Multilateral organizations, alliances, and networks can help manage such cross-border challenge» (USAID, 2019: 32). Men generelt vektlegger amerikanerne bilaterale løsninger: «We will support global development country-by-country» (USAID, 2019: 38). Med den nye Biden-administrasjonen ser man en dreining mot en mer kollektiv tilnærming til globale utfordringer, manifestert ved at amerikanerne igjen har sluttet seg til Paris avtalen og WHO.

En bistandspolitikk tuftet på opplyste egeninteresser: Mer bistand kanalisert til globale fellesgoder?

Felles globale utfordringer, en bistandspolitikk begrunnet ut ifra opplyste egeninteresser og et premiss om at bistand i økende grad vil kanaliseres til fellesgoder synes å være gjennomgående trekk i de fleste lands bistandsstrategier. I det danske policy dokumentet fra 2017 står det: “We will be working to further

Danish foreign and domestic interests at the same time” (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017: 1). At bistandspolitikken begrunnes med opplyste egeninteresser uttrykkes kanskje mest eksplisitt i britiske offentlige dokumenter, som illustreres av tittelen på gjeldende policy: *UK aid: tackling global challenges in the national interest*.³⁶ I selve dokumentet heter det: “So our aid budget will be restructured to ensure that it is spent on tackling the great global challenges – from the root causes of mass migration and disease, to the threat of terrorism and global climate change – all of which also directly threaten British interests” (HM Treasury, 2015: 3).

Også i den norske meldingen forankres bistandspolitikken i gjensidige interesser: «En mer integrert verden betyr at det på mange måter gir mindre mening å skille skarpt mellom «våre» og «deres» interesser. Det blir i stedet i stadig større grad mer relevant å snakke om vinn-vinn situasjoner, der innsats gir resultater som kommer både lavinntektslandene og oss til gode» (Utenriksdepartementet, 2016: 8). I en tettere og mer sammenvevd verden er det derfor «til vår fordel å bevare globale fellesgoder” (Utenriksdepartementet, 2016: 16). Det antydes ikke hvor mye som vil eller bør allokere til globale fellesgoder, men det understrekes at «Det er sannsynlig at en økende andel av internasjonal bistand vil bli brukt på globale fellesgoder og felles globale utfordringer» (Utenriksdepartementet, 2016: 73). Det utvises med andre ord ingen bekymring for eller andre prinsipielle innsigelser mot å bruke bistand i denne sammenhengen. Dansk policy er at globale fellesgoder i fattige land finansieres kun dersom dette kan godskrives som ODA. Det synes ikke aktuelt å følge Luxemburgs’ eksempel ved å allokere ekstra midler som holdes utenfor ODA.³⁷

Fra britisk hold heter det at: “We don’t have a formal policy positions on global public goods. We allocate ODA in line with the directives and recognise that this can lead to secondary benefits of global public goods. Discussions at DAC have shown this is an increasingly grey area”.³⁸ Fra svensk UD understrekes det at man ikke har noen generell politikk på dette feltet utover det å følge DACs retningslinjer og definisjoner av hva som kan rapporteres som ODA. Man har på svensk side ingen inkluderings- eller ekskluderingskriterier i forhold til prosjektets eventuelle bidrag til globale fellesgoder. I noen tilfeller benyttes ikke-ODA midler sammen med ODA midler, men da i tråd med retningslinjene fra DAC: «Contributions to global health, with focus on low- and middle-income countries, can be financed using the aid budget. Also, non-ODA financing is being used for global health e.g. our core support to WHO (assessed) is only 76% ODA-eligible and the rest is financed using other budget items. We are considering, among other things, various aid contributions responding to the ongoing Covid 19 pandemic”.³⁹ Det har imidlertid ikke vært aktuelt for svensk UD å gå utover retningslinjene trukket opp av DAC.⁴⁰

Av de landene vi har sett på finner vi en giver som skiller seg ut, nemlig Luxemburg, som selv i tilfeller hvor midler kunne vært rapportert som bistand har valgt å ikke gjøre det.

Eksempelet Luxemburg: en modell til etterfølgelse?

³⁶ En ny policy vil bli presentert i 2021, men er noe forsinket på grunn inkorporeringen av DFID i det nye FCDO.

³⁷ Intervju med dansk bistandsbyråkrat, jf. referanseliste.

³⁸ E-post fra FCDO, 22/3, 2021.

³⁹ E-post fra det svenske utenriksdepartementet, 24. mars 2021.

⁴⁰ Intervju med svensk bistandsbyråkrat, jf. referanselisten.

“Luxembourg does not count in-donor refugees’ costs nor international climate financing as part of its ODA contributions. While ensuring resources are additional to ODA commitments, such an approach could reduce incentives for coordination between relevant Ministries. As a step towards “integrated country programmes”, Luxembourg will continue to increase clarity on the division of labour and responsibilities between Ministries involved in the area of international development cooperation” (DDCHA, 2018: 20).

Luxemburg er en liten giver i absolutt volum, men er av de få landene som når FNs målsetting om 0,7% av BNI.⁴¹ Landets bistand har blitt mer enn fordoblet de siste 20 årene, og siden 2009 har nivået ligget ganske stabilt på 1% av BNI. I 2014 ble det vedtatt et minimumvolum på Luxemburgs ODA, som en sikkerhetsforanstaltning i forhold til en potensielt synkende BNI (OECD, 2017c: 42). Til tross for et allerede generøst bistandsbudsjett har man besluttet å holde klimafinansiering og utgifter til flyktninger utenfor, selv om en inkorporering kunne ha gitt landet en enda mer flatterende rangering i internasjonale bistandsstatistikker. Luxemburg har altså valgt å ikke legge seg på den mer liberale kompromisslinjen som man landet på i DAC i forhold til utgifter til flyktninger (jf. Seksjon 3), men holdt fast på at bistand først og fremst skal være ressursoverføringer til fattige land. Der mange givere har utøvd press i retning av å utvide ODA begrepet, har Luxemburg valgt en snevrere definisjon av hva som rapporteres som ODA (OECD, 2017c: 17). Den samme linjen har de inntatt når det gjelder klimafinansiering.⁴² Men hva er egentlig rasjonale bak Luxemburgs politikk? Kan Luxemburg være et eksempel til etterfølgelse? Og videre, er de ekstra midlene i virkeligheten såkalt «new» og «additional» eller handler det i bunn og grunn om politikk og statistikk?

Ifølge våre informanter er det viktigste argumentet behovet for å skjerme tradisjonell utviklingsbistand. Oppfatningen har vært at dersom disse utgiftene tas fra bistandsbudsjettet, vil det være lite penger igjen til spesifikke tiltak i partnerlandene. Når det gjelder klimabistand argumenteres det også for at det vil være urimelig at fattige land skal betale for klimautfordringene de er påført av de rike landene. Det er derfor besluttet at utgifter til disse formålene derfor ikke skal dekkes av bistandsmidler, men komme i tillegg. Midlene skal være addisjonelle, for å holde oss til internasjonal bistandsterminologi.

I forbindelse med flyktningstrømmen fra Syria i 2015 og 2016, var det ifølge våre informanter aldri aktuelt å føre utgifter til flyktninger som ODA eller å omdisponere midler fra bistandsbudsjettet. Tall fra DAC viser at Luxemburg, sammen med Australia, siden 2013 ikke har brukt ODA-midler til å dekke utgifter til flyktninger bosatt i giverlandene. Dette står i sterk kontrast til de fleste DAC-land, hvor slike utgifter har utgjort en stor andel av bistandsbudsjettene, særlig i 2015 og 2016.⁴³

⁴¹ Denne delen bygger på intervjuer med tre sentralt plasserte informanter i utenriksdepartementet i Luxemburg, Luxemburg sin bistandsstrategi, DACs siste Peer Review av Luxemburg, og one-line bistandsstatistikk fra DAC.

⁴² De har foreløpig ikke inntatt samme tilnærming til andre fellesgoder som global helse.

⁴³ Nå skal det understrekes at for noen giverland økte bistandsbudsjettene i denne perioden, mens for andre giverland skjedde det en omdisponering av midler. I 2017 ble det publisert case-studier av Danmark, EU, Tyskland, Nederland og Sverige nettopp med fokus på denne tematikken (Knoll og Sheriff, 2017). Studien viser at det i disse landene var en betydelig økning i bistandsvolumet i 2015 og 2016. Denne økningen skyldtes at det ble allokert mer midler til å huse flyktninger i giverlandene og at det i liten grad gikk på bekostning av midler kanalisert til fattige land i 2015. Kun i Danmark gikk bistandsvolumet ned om man trakk fra utgifter til flyktninger i giverlandene dette året. Studien har kun tall frem til sommeren 2016, men for dette halvåret ser bildet litt annerledes ut. Med unntak av Sverige og Tyskland, er det en nedgang i bistandsvolumet om man holder utgifter til flyktninger i giverlandene utenom (Knoll og Sheriff, 2017).

På klimafeltet har Luxemburg forsøkt å markere seg som en utenrikspolitisk aktør (OECD, 2017c). Som et resultat av arbeidet med Paris-avtalen opprettet landet i 2015 en egen budsjettlinje for klimabistand ledet av departementet for miljø, klima og bærekraftig utvikling. Luxemburg har jobbet aktivt for internasjonal mobilisering for klimafinansiering i tråd med Paris-avtalen for å nå målet om 100 milliarder amerikanske dollar (OECD, 2017c). For å ha en ide om størrelsesorden, så er Luxemburgs bistandsbudsjett på ca. 400 millioner euro per år. Dette rapporteres til DAC som ODA. I tillegg bruker miljødepartement årlig ca. 50 millioner euro på diverse klimatiltak i fattige land. Om disse midlene hadde vært en del av ODA hadde dette utgjort drøye 12,5%. For perioden 2021-2025 er det bevilget 200 millioner euro til klimabistand utenom ODA. All klimabistand – både det som regnes som klimatilpasningstiltak og CO2 reduserende tiltak - holdes utenfor ODA.⁴⁴ Man har for denne bevilgningen en målsetting om 40% til klimagassreducerende tiltak («mitigation»), 40% til klimatilpasningstiltak («adaptation») og 20% til avskogingsprosjekter. I mindre intervensjoner og programmer som ikke er rene klima- eller miljøprosjekter har man foreløpig valgt en pragmatisk holdning i påvente av bedre institusjonelle og statistiske mekanismer og har derfor fortsatt å klassifisere disse prosjektene som ODA.

Luxemburg er i tillegg i ferd med å teste ut nye måter å jobbe på tvers av ulike ministerier, og ved å kombinere ODA finansiering med klimafinansiering utenfor ODA. Etter initiativ fra Cape Verde, som er en av de viktigste partnerne til Luxemburg, planlegges et større prosjekt med oppstart i 2022. Det er første gang man prøver ut en slik samarbeids- og finansieringsmodell. Fra Luxemburgs side er tre ulike departementer involvert, energidepartementet, utenriksdepartementet og miljøverndepartementet i tillegg til finansdepartementet. Prosjektet inneholder en rekke komponenter inkludert vann, sanitærsystemer, klimatilpasning og fornybar energi. Dette er imidlertid i sin spede begynnelse og det for tidlig å si hvordan denne modellen vil fungere i praksis. Men ifølge våre kilder tenker man at dette er en fremtidsrettet modell og reflekter en mer helhetlig tilnærming til utviklingssamarbeid på tvers av finansieringskilder og institusjoner.⁴⁵

Det faktum at Luxemburg er et lite land som også er et av de rikeste, setter landet i en særstilling. Det er bred konsensus omkring utviklingspolitikken. I Luxemburg sitt tilfelle kan det se ut som om ekstra bevilgningene faktisk er «new and additional» og ikke kreativ bokføring. De har klart å opprettholde et høyt bistandsvolum til konvensjonelle prosjekter og i tillegg spyttet i ekstra midler til globale fellesgoder. Hvor mye de bruker på andre globale fellesgoder, som en del av ODA, føres det imidlertid ikke statistikk over.⁴⁶ Hvorvidt denne modellen kan være et generelt eksempel til etterfølgelse, er kanskje heller tvilsomt. Man kan dog tenke seg at land med liknende karakteristika som Luxemburg, eksempelvis Norge og Sverige, kunne ha valgt en tilsvarende tilnærming.

Hva vet man egentlig om hvor mye giverne kanalisere til fellesgoder som en del av ODA? Er andelen økende, og er det grunnlag for å hevde at dette fortrenger bistand til andre utviklingsformål i fattige land

⁴⁴ Man vil se at Luxemburg figurerer i bistandsstatistikk som operer med den såkalte Rio-Markøren, men denne markøren brukes også på det som omtales som «Other Official Flows» (OOF) og ikke bare i forhold til ODA.

⁴⁵ Luxemburg har en stor finanssektor, og har på dette feltet jobbet aktivt ved å benytte offentlige midler som brekkstang i forhold til å mobilisere private aktører og investeringer. De har blant annet nedsatt en «climate finance task force» som består av både private og offentlige aktører, og har også jobbet i forhold til «green bonds» (OECD, 2017c: 25-26). Liknende initiativer og mekanismer finnes i andre giverland, men dette har vi ikke sett på i denne studien.

⁴⁶ Men ifølge våre informanter har Luxemburgs andel av ODA allokert til «public health» ligget på ca. 15% siden 2018.

eller har volumet på bistanden totalt sett økt tilsvarende? Med andre ord, har bistand til globale fellesgoder bare blitt lagt på toppen av det som har gått til mer tradisjonelle bistandsprosjekter?

ODA til globale fellesgoder

En gang i året rapporterer alle DAC-landene hvor mye bistand de allokere til ulike formål i tråd med det som kan defineres som ODA. Det er imidlertid vanskelig å få oversikt over andelen ODA allokert til globale fellesgoder, siden det ikke finnes en egen kategori for dette. Globale fellesgoder vil dessuten falle inn under en rekke kategorier, så som fred, helse, klima, forskning etc., hvor en andel av et tiltak kan defineres som et globalt fellesgode, mens andre deler vil falle utenfor. Development Initiative (DI) har imidlertid forsøkt å beregne andelen av DAC landenes totale ODA som går til å finansiere globale fellesgoder. Ut ifra deres estimer gikk ca. 8% av total ODA til globale fellesgoder i 2014, hvorav desidert mest gikk til miljø, og deretter til global helse og forskning. At andelen kun utgjør 8% kan synes noe lavt. Dette antydes også av DI. Siden definisjonen av globale fellesgoder i praksis vil være uklar, er det vanskelig å trekke ut «fellesgodeandelen» fra andre tiltak. I DIs oversikt oppgis ikke andelen i enkeltland. Kun noen land er nevnt eksplisitt. Vi kan derfor ikke hente ut estimer over andelen for «våre» land. Tallene fra DI er heller ikke oppdaterte, så vi har ikke komparative tall etter 2014. Ingen av de givene vi har sett på synes å ha intern statistikk over andelen ODA til globale fellesgoder.

Basert på DI sin definisjon, er det imidlertid foretatt en intern kartlegging av norsk bistand med foreløpige tall for 2019. Der blir det anslått at 24% av den øremerkede bistanden går til globale fellesgoder. Øremerket bistand utgjorde 71% av totalen i 2019. Andelen til globale fellesgoder ser ut til å ha økt noe de siste fem årene, dog ikke påfallende. Denne andelen går mest til miljø, men også til helse og forskning. Det må imidlertid understrekes at tallene er usikre, siden det er skjønnsmessige estimer med utgangspunkt i DACs eksisterende kategorier.⁴⁷ Andre studier har anslått at ca. 25% av bilateral bistand går til ulike fellesgoder (Davies, 2015a).

Dersom det er slik at globale fellesgoder i økende grad finansieres med ODA, har volumet på bistanden da vokst tilsvarende, slikt at finansiering av fellesgoder ikke har fortrenget finansiering av andre bistandsformål i særlig grad? Eller er det slik utgifter til globale fellesgoder har gått på bekostning spesifikke utviklingstiltak i fattige land? Vi har ikke data til å kunne svare på dette, men vi kan se litt på utviklingen i bistandsvolumet.

Det har vært en sterk økning i DAC landenes totale bistandsvolum, særlig de siste 20 årene. Denne veksten skyldes først og fremst økning i landenes GNI (OECD, 2021: 6). Tallene for 2020 viser at det totale bistandsvolumet ble rekordhøyt og utgjorde hele 161 milliarder amerikanske dollar. Dette var en oppgang på 3,5% sammenliknet med 2019 (OECD, 2021). Ifølge OECD skyldes det høye nivået flere faktorer, men kanskje først og fremst endringer i reglene i forhold til ODA-lån og en økning i slike lån (OECD, 2021). De fleste givene hadde allerede allokert bistandsmidler for 2020 da pandemien inntraff, noe som forklarer at de fleste givene opprettholdt sine ODA-forpliktelser: «In addition, some were able to rapidly mobilise additional funding to support developing countries face exceptional circumstances» (OECD, 2021). Ifølge DAC brukte man 12 milliarder amerikanske dollar på Covid-relaterte tiltak i 2020. Hvorvidt og i hvilke grad dette gikk på bekostning av andre ting er vanskelig å si eksakt, men i en survey utført av OECD i 2020 fant

⁴⁷ Vi har ikke klart å skaffe til veie oversikter over andre lands andel til globale fellesgoder etter 2014.

man at “[...], in addition to new funds, many providers of development cooperation indicated that they had reoriented funds from existing 2020 development cooperation programmes for COVID-19 related activities, however, most indicated that they had not discontinued ongoing development programmes” (OECD, 2021). Hvordan dette vil påvirke bistanden for 2021 er uvisst. Det man kanskje kan se, er at bistanden har vist seg relativt fleksibel i krisetider. Det viste seg også i forbindelse med flyktningkrisen i 2015/2016 hvor man så en markant økning, etterfulgt av en utflating og nedgang i 2017 og 2018.⁴⁸ Men om totalvolumet ikke øker vil det gå på bekostning av noe. Enkelte frykter at pandemien vil bidra til å svekke fokus på klima, hvor allokeringene var «all time high» i 2019 (DI, 2021).

Ut i fra tilgjengelige data er det vanskelig å si om økt bruk av bistand til fellesgoder faktisk har bidratt til å fortrenge andre utviklingsformål. Det man kan si er at TOSSD foreløpig ikke har bidratt til å mobilisere tilstrekkelig med ressurser. FN erkjenner at de fleste bærekraftmålene ikke vil bli nådd innen 2030 grunnet manglende finansiering, manglende strukturer, politisk vilje og uforutsette hendelser så som Covid-pandemien (UN, 2019).

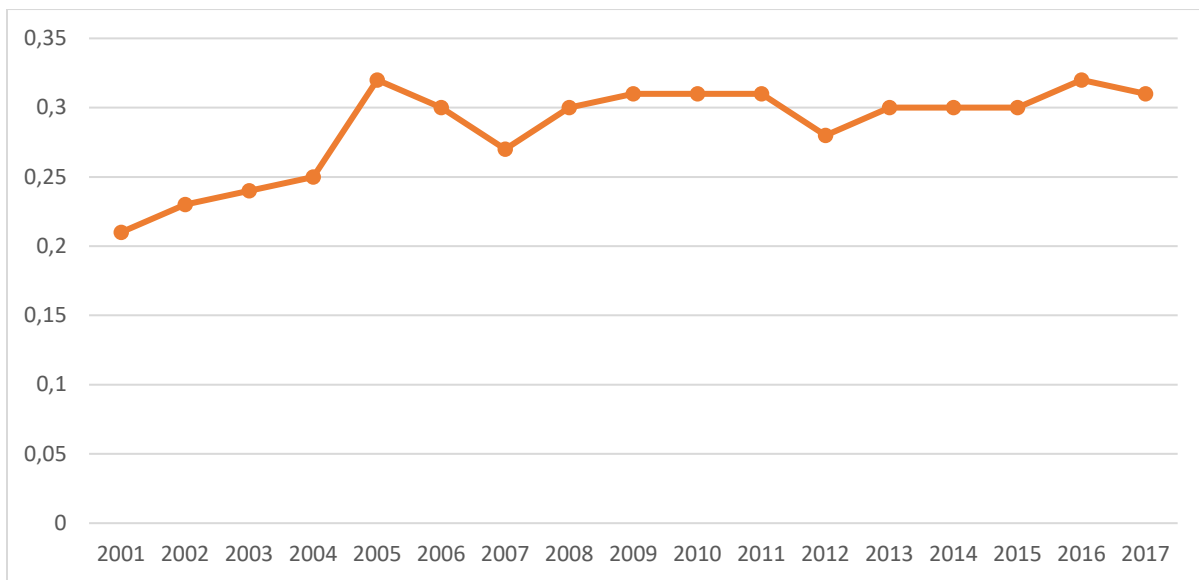
⁴⁸ [ODA-2019-detailed-summary.pdf \(oecd.org\)](#) (besøkt 12/3, 2021).

5 Mulige implikasjoner for norsk utviklingspolitikk

Man vil utvilsomt stå overfor store globale fellesskapsutfordringer i tiden fremover. For første gang på flere år ser fattigdommen ut til å øke i de fattigste landene. Dette vil kreve økte ressurser og behov for nyteknikning. Flere akademikere har forsøkt å komme givne til unnsetning ved å lansere modeller for å løse både finansieringsgap og samhandlingsutfordringer. Inge Kaul har vært en sentral stemme i policy debatten omkring globale fellesgoder de siste drøye 20 årene (Kaul, Grunberg og Stern (red) 1999, Kaul, 2013 og 2017). For å øke finansiell mobilisering rundt globale fellesgoder foreslår hun å skille klart mellom ODA, som hun tenker bør gå til mer tradisjonelle bistandstiltak, og finansiering av globale fellesgoder. Hun mener at finansiering av globale fellesgoder skal trekkes fra andre budsjettlinjer for ulike departement. For eksempel vil da støtte til klimatiltak gå fra miljøverndepartementet, fellesgoder definert som «public health» vil gå fra helsedepartementet osv. Vi gjenkjenner noe av tankegangen fra Luxemburg, uten at vi vet hvorvidt de har hentet inspirasjon hos Kaul.

Et av Kauls argumenter for å putte ODA og globale fellesgoder i ulike potter er knyttet til givernes motivasjoner. Ifølge henne er ODA primært motivert ut fra altruisme, mens globale fellesgoder i større grad er knyttet til givernes egne interesser. Hun hevder at det derfor neppe vil være støtte i giverlandene for å øke ODA vesentlig, men lettere å øke de finansielle bidragene til globale fellesgoder (Kaul, 2015). Som vist i del 4 blir imidlertid også bistanden i stor grad forankret og begrunnet i nasjonale egeninteresser, uten at det så langt ha bidratt til en markant økning i overføringene.⁴⁹

Figur 2: DAC landenes bidrag i prosent av Figur 1: DAC landenes bidrag i prosent av BNI⁵⁰



Charles Kenny argumenterer langs samme linjer som Kaul, og mener at bistandsbudsjettene bør skjermes. Han hevder at mens globale fellesgoder er noe alle vil ha glede av, er ODA «[...] a scarce resource with a specific purpose» (Kenny, 2020: 15). Finansieringen av globale fellesgoder bør derfor komme fra andre

⁴⁹ Det er selvsagt vanskelig å vite hvordan utviklingen hadde vært i fravær av en slik argumentasjon.

⁵⁰ Basert på data fra OECD.Stat (besøkt 23.09.21).

kilder. For å avgjøre hva som kan finansieres med bistandsmidler foreslår han følgende: «Where it is clear that the overwhelming beneficiaries of GPGs are developing countries, the answer is more likely to be yes. When that is considerably less clear, the answer is more likely to be no” (Kenny, 2020: 4). Rogerson og Ritchie (2020) er enda mer konkrete. De foreslår at man introduserer “a separate tier related to global public goods above the 0.7% band, say of 1.0% in total, could be a step forward, by taking pressure off the lower tier, though that too might trigger gamed response” (Rogerson og Ritchie, 2020: 4). I 2019 var det kun fem land som klarte å nå FNs målsetting om 0,7% (Danmark og Storbritannia, så vidt, sammen med Norge, Sverige og Luxemburg, alle på rundt 1%).⁵¹ I snitt bidro DAC-landene med 0,3% av BNI, som er omtrent der nivået har ligget de siste 15 årene (jevnfør Figur 2). Basert på disse tallene fremstår det som lite sannsynlig at man ved å innføre et ekstra nivå over 0,7% øremerket globale fellesgoder skulle kunne løse problemene knyttet til fremskaffelsen av dem.⁵²

Det er uansett vanskelig å se at DAC-definisjonen av bistand utelukker slike formål siden utviklingslandene per definisjon vil ha nytte av globale fellesgoder. I praksis har man fått et stadig mer uskarpt skille mellom finansiering av tradisjonelle bistandsformål og globale fellesgoder. Beslutningene kommer etter lange forhandlinger. Når DAC-landene faller ned på en definisjon av hva som faller innenfor og utenfor kan den fremstå som temmelig arbitrært, siden det endelige utfallet er et forhandlingsresultat, ikke en prinsipiell beslutning. Det hadde vært gunstig om man i stedet kunne komme frem til en felles policy, selv om denne må være pragmatisk siden klimatiltak alene ville slukt bistandsbudsjettene. En slik tilnærming kan likevel være mindre tilfeldig og mer gjennomtenkt enn hva tilfellet er i dag.

Uten en klarere konseptualisering kan både tradisjonell bistand og mobilisering i forhold til globale fellesgoder lide. Dersom stadig mer finansiering av globale fellesgoder blir akseptert som bistand uten at budsjettene økes tilsvarende, vil resultatet bli at mer konvensjonelle utviklingsformål, som ofte vil være av mer umiddelbar prioritet i mottakerlandene, får mindre støtte. Bistandsbudsjettene vil ikke alene kunne finansiere alle globale fellesgoder fullt ut. Og TOSSD ser så langt ikke ut til å ha synliggjort og incentivert andre former for finansiering av bærekraftmålene i nevneverdig grad.

Av de DAC-landene vi har sett på, er det kun Norge, Danmark og Luxemburg som anvender begrepet ‘globale fellesgoder’ direkte i overordnede policy dokumenter. Hvordan dette skal behandles konseptuelt og i praksis er i mindre grad berørt. Mer prinsipielle overveielser er også i liten grad diskutert. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden begrepet lett blir litt abstrakt og utfordringene i praksis er mangefasettete, «så da er kanskje ikke de store akademiske sekkebegrepene så nyttige i praksis», som en av informantene formulerte det. Som det understrekes ellers i dette arbeidet, synes det mest fornuftig å forholde seg til de forskjellige fellesgodene hver for seg. Skreddersømmen vil likevel bli bedre hvis man tar utgangspunkt i kunnskapen som ligger i den akademiske litteraturen. Kan vi forvente mange

⁵¹ I 2020 nådde også Tyskland 0,7% målet. Dette skyldtes hovedsakelig endring i DAC-regelverket når det gjelder bistandslån (OECD, 2021).

⁵² Storbritannia, som den eneste giveren med lovfestet bistandsnivå på minimum 0,7% og som en av de største bilaterale aktørene, varslet våren 2021 en betydelig reduksjon: “Given the impact of this global pandemic on the economy and, as a result, the public finances, we have concluded after extensive consideration, and I have to say with regret, that we cannot for the moment meet our target of spending 0.7% of Gross National Income on ODA. And we will move to a target of 0.5% next year.” <https://www.gov.uk/government/speeches/official-development-assistance-foreign-secretarys-statement-november-2020> (besøkt 13/3, 2021). Britiske myndigheter har estimert en nedgang fra £14,5 milliarder i 2020 til £10,9 i 2021 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9224/CBP-9224.pdf> (sist besøkt, 24/9, 2021).

gratispassasjerer? Kan vi gjøre noe for å redusere antallet, for eksempel ved å gå foran med såkornsmidler? Bør vi prioritere fremskaffelsen av et globalt kollektivt gode fremfor et annet fordi samhandlingsproblemene vil være mindre alvorlige?

Det er mye som tyder på at vi vil stå overfor en mer krevende økonomisk situasjon i årene som kommer samtidig som store globale utfordringer forblir utløste. Da blir det desto viktigere å tyne mer effekt ut av hver krone. Vi mener norske myndigheter kan tjene på å konseptualisere ulike internasjonale fellesgoder bedre. Med en overordnet forståelse i bunn blir det for det første enklere å ha en prinsipiell holdning til finansieringen av dem. Dette kan komme til nytte i fremtidige debatter i DAC om hva bistand kan og bør brukes til.

For det andre kan en slik forståelse gi grunnlag for en strategisk tilnærming til nye initiativer, enten Norge tar dem selv eller de kommer fra andre. Mulighetene for at tiltakene lykkes – gjennom tilstrekkelig oppslutning fra berørte parter, adekvat finansiering og en effektiv organisering av aktivitetene - bør i begge tilfeller vurderes nøye. Dagens situasjon ser i stor grad ut til å være preget av ad hoc løsninger, ofte uten en forskningsbasert forståelse av særegenhetene til kollektive goder og fellesressurser på globalt nivå. Ett eksempel finner vi i konsentrasjonspolitikken. Regjeringen har siden Erna Solberg ble statsminister jobbet med å konsentrere norsk bistand på færre land. Mesteparten av tiden har man operert med to typer partnerland; de man ønsker langsiktig samarbeid med og en gruppe med sårbare land. Men i Utviklingsmeldingen dukket det plutselig opp en tredje kategori (Meld. St. 24 (2016 – 2017), s.71): «land der innsats for globale fellesutfordringer som klima, global helse og global sikkerhet har spesielt stor betydning.» Denne kategorien ble uten nærmere forklaring fjernet igjen i forbindelse med Partnerskapsmeldingen (Meld. St. 17 (2017–2018)) året etter. At land i Nord-Afrika og på Vest-Balkan var nevnt som eksempler på land som er sentrale for å bekjempe globale utfordringer tyder heller ikke på at politikken var særlig gjennomtenkt i utgangspunktet.

Mer alvorlig blir det hvis man faktisk setter i gang tiltak på tynt grunnlag. En mer systematisk tilnærming kan bidra til at man unngår å havne i samme situasjon som man gjorde med the International Finance Facility for Education; at man velger den dårligste tilnærmingen til problemet man ønsker å løse (Barder og Rogerson, 2018). COVAX, som nå høster kritikk, er muligens et annet eksempel. Wouters mfl. (2021) peker på at mekanismen er underfinansiert og at forsyningsevnen også svekkes av at mange land går utenom COVAX for å skaffe seg vaksiner. Begge deler er tegn på at man sliter med gratispassasjerer og disse forskernes konklusjon var at det er lite sannsynlig at man vil nå målet om lik tilgang til vaksiner for alle land i startfasen av vaksineringsarbeidet. Selv om tidspresset var stort da pandemien rammet- og det selvsagt er for tidlig med en komplett evaluering av COVAX - bør man stille seg spørsmålet om en enda mer effektiv mekanisme kunne vært designet hvis man hadde hatt en eksisterende strategi til hjelp i utformingen.⁵³

Vi ser dessuten to områder hvor Norge kan bidra til et kunnskapsgrunnlag for større effektivitet. For det første trenger vi mer kunnskap om hvordan ulike eksisterende multilaterale organisasjoner og mekanismer som håndterer både bistand og globale fellesgoder virker. Det vil gi innsikter som kan være nyttige i arbeidet med å utforme nye tilnærminger til fremskaffelsen av slike goder, enten de finansieres med ODA eller ikke. For det andre, og relatert til dette, trenger vi mer kunnskap om hvordan dagens

⁵³ I en lederartikkel i Lancet 13. Mars, er man mer kategorisk: “COVAX is wholly unequipped to resolve many of the most pressing threats to its mission.”

multilaterale system fungerer på ulike felt, som klima og helse. Det kan gi innganger til en informert diskusjon om hvorvidt det er behov for nye institusjonelle oppsett for nye oppgaver eller om vi er best tjent med å gi dem til de organisasjonene og mekanismene vi allerede har. Utfordringene som trenger skreddersydde løsninger står i kø. Et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag er et potensielt globalt fellesgode som Norge enkelt kan bidra til.

Referanser

Barder, O. og A. Rogerson (2018), The International Finance Facility for Education: The Wrong Answer to the Right Question?, <https://www.cgdev.org/blog/international-finance-facility-education-wrong-answer-right-question> (sist besøkt 26/4, 2021).

Barrett, S. (2006), The smallpox eradication game, *Public Choice*, 130, s. 179–207.

Barrett, S. (2011a), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press.

Barrett, S. (2011b), Stop! The Polio Vaccination Cessation Game, *The World Bank Economic Review*, Vol. 24, nr. 3, s. 361–385.

Bergstrom, T. mfl. (1986), On the private provision of public goods, *Journal of Public Economics*, 29, s. 25-49.

Bermeo, S.B. (2017), Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World, *International Organization*, 71, Fall 2017, s. 735–766.

Buchholz, W. og T. Sandler (2019), Global Public Goods: A Survey. Akseptert manuskript, *Journal of Economic Literature*.

DAC (2020), “Frequently asked questions on the ODA eligibility of COVID-19 related activities”, update December 2020.

Davies, R. (2015a), Something’s Gotta Give: Aid and the Financing of Global Public Goods. Kapittel 5 i *Too Global to Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025*, J. Warren Evans og Robin Davies (red.), World Bank.

Davies, R. (2015b), Aiding Global Public Policy: Rethinking Rationales and Roles. Kapittel 6 i *Too Global to Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025*, J. Warren Evans og Robin Davies (red.), World Bank.

DDCHA (2018), *Luxembourg’s General Development Cooperation Strategy: The Road to 2030*. The Luxembourg Government: Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs. <https://cooperation.gouvernement.lu/en/publications/strategie/strategie-generale-2030.html>

Development Initiative (2021), Aid data 2019-2020: Analysis of trends before and during Covid, [Aid data 2019–2020: Analysis of trends before and during Covid - Development Initiatives \(devinit.org\)](https://devinit.org/aid-data-2019-2020-analysis-of-trends-before-and-during-covid/)

DFID (2016a), “Rising to the challenge of ending poverty: the Bilateral Development Review 2016”. DFID.

DFID (2016a), “Raising the standard: the Multilateral Development Review 2016”, DFID, Policy Paper.

G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance (2018), *Making the Global Financial System Work for All*.

Glassman, A. og E. Smitham, Financing for Global Health Security and Pandemic Preparedness: Taking Stock and What's Next, 8. Mars, (2021), https://www.cgdev.org/blog/financing-global-health-security-and-pandemic-preparedness-taking-stock-whats-next?utm_source=200903&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly

HM Treasury (2015), *UK Aid: tackling global challenges in the national interest*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf

Hynes, W. og S. Scott (2013), "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", OECD Development Co-operation Working Papers, Nr. 12, OECD Publishing.

Kaul, I., I. Grunberg og M. Stern (red), (1999) *Global Public Goods: Development Co-operation in the 21st Century*, utgitt for UNDP av Oxford University Press.

Kaul, I. (2013), "Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?", Working Paper, Discussion Paper, Nr. 2/2013, German Development Institute.

Kaul, I. (2015), "Initial contribution | Financing the Sustainable Development Goals: A Global Public Goods Perspective by Inge Kaul, in dialogue with Robin Davies." <https://journals.openedition.org/poldev/2068#tocfrom1n1>

Kaul, I. (2017), *Providing Global Public Goods: What role for the Multilateral Development Banks*. ODI Report, April 2017.

Kenny, C. (2020), "Official Development Assistance, Global Public Goods, and Implications for Climate Finance," Center for Global Development, CGD Policy Paper 188, October 2020.

Kyle, M.K. (2017), Strategic interaction among governments in the provision of a global public good, *Journal of Public Economics*, 156, 185–199.

Knoll, A. og A. Sheriff (2017), *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*. A study of recent developments in the EU institutions, Denmark, Germany, the Netherlands and Sweden, ECDPM Rapport 2017:01 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA.)

Lomøy, J. (2021), *Agenda*, «Hva er bistand – og hvem bestemmer det? Er det ikke snart på tide å slippe mottakerne til bordet når bistanden skal defineres?», <https://agendamagasinet.no/debatt/hva-er-bistand-og-hvem-bestemmer-det/>

Ministry for Foreign Affairs of Finland (2015), *Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation*. Guidance Note. Unit for Development Communications, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2017), *The World 2030, Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action*. Ministry of Foreign Affairs/Danida.

Ministry for Foreign Affairs of Finland (2016) *Statrådets redogörelse om Finlands utvecklingspolitik: En värld, en gemensam framtid – mot hållbar utveckling*. SRR 1/2016rd. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Nordhaus, W. (2015), Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review*, 105(4), 1339–1370.

OECD (2014a), DAC HIGH LEVEL MEETING, FINAL COMMUNIQUÉ, 16 DECEMBER 2014.

OECD (2014b), Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development.

OECD (2016), DAC LIST OF ODA-ELIGIBLE INTERNATIONAL ORGANISATIONS: GENERAL METHODOLOGY.

OECD (2017a), DAC HIGH LEVEL COMMUNIQUÉ, 31 OCTOBER 2017.

OECD (2017b), ODA CASEBOOK ON CONFLICT, PEACE AND SECURITY ACTIVITIES, DCD/DAC (2017)22/FINAL.

OECD (2017c), *OECD Development Cooperation Peer Review: Luxembourg*. https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-luxembourg-2017_9789264284364-en#page1

OECD (2018a), CONVERGED STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES FOR THE CREDITOR REPORTING SYSTEM (CRS) AND THE ANNUAL DAC QUESTIONNAIRE, Chapters 1-6, DAC Working Party on Development Finance Statistics, DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL.

OECD (2018b), CONVERGED STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES FOR THE CREDITOR REPORTING SYSTEM (CRS) AND THE ANNUAL DAC QUESTIONNAIRE, Annexes - modules A, B, and C, DAC Working Party on Development Finance Statistics, DCD/DAC/STAT(2018)9/ADD1/FINAL.

OECD (2020a), Frequently asked questions on the ODA eligibility of COVID-19 related activities, update December 2020.

OECD (2020b), TOSSD Reporting Instructions, February 2020.

OECD (2020c), “What is ODA?”, April 2020.

OECD (2021), “COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020. Detailed Note”, OECD, Paris, 13 April 2021.

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Sagasti, F. og K. Bezanson (2001), "Financing and Providing Global Public Goods Expectations and Prospects", Study 2001:2, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs Sweden.

Sandler, T. (2001). "On Financing Global and International Public Goods". Policy Research Working Paper; no. 2638. World Bank, Washington, DC.

Selbervik, H. (2015), "The Final Nail in The Coffin For 'Nordic Exceptionalism' in Development Assistance?" i *The End of Nordic Exceptionalism?* Kirkens Nødhjelp,

Reinsberg, B. mfl. (2017), Which Donors, Which Funds? Bilateral Donors' Choice of Multilateral Funds at the World Bank, *International Organization*, Vol. 71, No. 4 (Fall 2017), pp. 767-802.

Rogerson A. og E. Ritchie "ODA in Turmoil: Why Aid Definitions and Targets Will Come Under Pressure in the Pandemic Age, and What Might Be Done About It." Center for Global Development, CGD Policy Paper 198, December 2020.

UN (2019), *The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development.*

Udenrigsministeriet (2019), *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2020: Plan for udgiftsrammer for udviklingssamarbejdet 2020-2023.* København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (2020), *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021: Plan for udgiftsrammer for udviklingssamarbejdet 2021-2024.* København: Udenrigsministeriet.

USAID (2019), *USAID Policy Framework: Ending the Need for Foreign Assistance.* Washington D.C.: U.S. Agency for International Development,

Utenriksdepartementet (2016), Felles ansvar for felles fremtid: Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Stortingmelding nr. 24 (2016-2017).

Utrikesdepartementet (2016), *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.* 60. Stockholm: Svenske Regeringen.

World Health Organization (2019), *Stronger Collaboration, Better Health: Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All.*

World Health Organization Maximizing Positive Synergies Collaborative Group (2009), An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. *Lancet*, 373: 2137–69.

Samtaler med europeiske bistandsaktører

Nicolas Pierre, 12. februar 2021, Focal point aid effectiveness, Utenriksdepartementet, Luxemburg

Thierry Lippert, 12. februar 2021, DAC delegate, Utenriksdepartementet, Luxemburg

Jon Lomøy, 15. februar 2021, tidligere Norad-direktør, sjef for OECD-DAC og ambassadør

Virginie Gilbert, 11. februar 2021, Cooperation Officer, Environment/Climate Focal Point, the Ministry of Foreign and European Affairs, Luxemburg

Peter Jul Larsen, 11. mars 2021, senior rådgiver, Department for evaluation, learning and quality in development co-operation, Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Tommy Löfgren, 19. april 2021, Department for International Development, Swedish Ministry for Foreign Affairs.