

En stille revolusjon av utviklingssamarbeidet?

Nikolai Hegertun
 Norad, Norge

Sammendrag

Stadig mer av utviklingsdiskusjonen dreier seg om grenseoverskridende problemstillinger og globale fellesgoder som klima, hav, natur og pandemi-beredskap. Essayet presenterer tall som viser at Norge er det OECD-landet som vier mest av sin utviklingsbistand til globale fellesgoder. Selv om det er sterke synergier mellom bistand og globale fellesgoder har de grunnleggende sett ulike formål og målgrupper. Det er likevel grunn til å tro at tendensen med å bruke utviklingsmidler på globale fellesgoder vil styrke seg i årene som kommer – gitt de utfordringer verden møter i form av klimaendringer og smittsomme sykdommer. Essayet drøfter således hvordan bistandsfeltet er i ferd med å gjennomgå en gradvis, men fundamental endring – en «stille revolusjon». Dette kan skje ettersom bistanden er et politikfelt som kjennetegnes av liten offentlig interesse og debatt. Det er imidlertid presserende drøfte implikasjonene av de globale fellesgodenes utvidelse og komplementering av bistanden. Ett forslag kan være å tydeligere rydde i utviklingssamarbeidets ulike engasjement, der bistand til fattigdomsreduksjon (uten hensyn til globale problemstillinger), og investeringer i globale fellesgoder (uten særlig hensyn til fattigdomsreduksjon) danner ytterpunktene. Dette kan hjelpe på dagens situasjon der bistanden presses tematisk og geografisk, og på den annen side arbeidet med de globale fellesgodene vris dit behovene er størst, ikke nødvendigvis dit produksjonen av dem skjer mest effektivt.

Nøkkelord: globale fellesgoder · klima · pandemi · utvikling · globalisering

*Kontaktinformasjon: Nikolai Hegertun, e-post: nikolai.hegertun@gmail.com

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

Citation: Hegertun, N. (2021). En stille revolusjon av utviklingssamarbeidet? *Internasjonal Politikk*, 79(4), 341–366. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3504>

Innledning¹

Globale utfordringer har over tid rasket i teltpluggene for internasjonalt utviklings-samarbeid. Mens bistanden alltid har vært et instrument for å bistå enkeltland ut av fattigdom, er flere av de mest dominerende problemene i dagens utviklingsdebatt *globale* i utstrekning. Bistanden oppsto på et tidspunkt da verden enklere lot seg todele mellom fattig og rik. Distinksjonen gjaldt langt på vei også for problemstillingene: De fattiges landenes problemer var annerledes enn de rikes landenes problemer. Og selv om ulikheten mellom de fattigste og rikeste hjørner av verden trolig er større enn noen gang, har vi ikke desto mindre beveget oss fra en binær kategorisering av verden i fattig (Sør) og rik (Nord), til en mer variert skala av økonomier med kryssende interesser og behov. På samme vis ser vi en økt betoning av felles «globale» problemstillinger. Enten det er pandemier, klimaendringer, tap av natur eller finanskriser er *alle* land tjent med gode løsninger her.

Å finne løsningene på de grensesprengende utfordringene fordrer imidlertid stadig oftere global kollektiv handling – og frembringelse av «globale fellesgoder». «Fellesgode»-konseptet er et nyttig perspektiv for å forstå hvordan internasjonalt utviklingssamarbeid skrider frem, og hvorfor noen utfordringer synes uoverstigelige til tross for internasjonal oppmerksomhet og politiske forpliktelser.

Økt internasjonal interaksjon, intensivert ressursutnyttelse og friere bevegelse av kunnskap, penger og mennesker har gitt stadig større smitteeffekter mellom land – både i form av muligheter, men også utfordringer. For tiden preges nesten all politikk av covid-19 – inkludert bistand. Pandemien avdekker alle lands sårbarhet overfor globale trusler – og behovet for internasjonalt samarbeid, koordinering og ivaretagelse av globale fellesgoder. På den annen side har globale fellesgoder som forskning, teknologi og innovasjon spredt velstand og store fremskritt over hele verden, spesielt de siste 200 årene (Kenny et al., 2018).

Bevisstheten om de vidtrekkende globale problemstillingene reflekteres i bærekraftsmålenes ambisjoner, og har allerede gjort sitt inntog i norsk og internasjonal bistandspolitikk. Og selv om globale fellesgoder ennå ikke er dominerende i internasjonalt utviklingssamarbeid, er den gradvise rekonfigurasjonen et signal om hva som er i emning. Enten det er havforsurning, plast, vaksineutvikling, innsatser for å stabilisere konfliktområder eller bremsing av klimaendringer, så er bistanden i ferd med å bli et virkemiddel som ikke bare kommer fattige land til gode, men hele verden. Men uansett hvor mange temaer og problemstillinger man forsøker å strekke internasjonal bistand over, risikerer man å komme til kort. I verste fall kan en ensporet tilnærming til globale fellesgoder, primært gjennom *finansieringsmekanismen* bistand, bli en sovepute for mer systemiske endringer og øvrig ressursallokering til disse viktige temaene.

¹ Essayet bygger i store trekk på bakgrunnsrapporten «Bistand og globale investeringer: Neste steg for utviklingssamarbeidet?» fra Norad (Hegertun, 2021).

Dette essayet bruker fellesgode-perspektivet for å forstå «evolusjonen» i internasjonalt utviklingssamarbeid. Ved å presentere nye tall og beregninger på de globale fellesgodenes innslag i norsk bistand kan man se at Norge ikke bare dilter etter andre giverland, men også er en «forløper» hva gjelder bistandsfinansierte satsinger på fellesgoder. I lys av disse utviklingstrekkene drøfter essayet til slutt implikasjoner og mulige veivalg for norsk utviklingssamarbeid.

Hva er «globale fellesgoder»?

Grunnleggende sett er fellesgoder ting og tilstander som kjennetegnes av at de er *ikke-ekskluderende* og *ikke-rivaliserende*. I sin mest rendyrkede form vil det si at ingen kan utestenges fra «konsumet» av godet – noe som forklarer markedets manglende interesse i å produsere godene – samt at mitt konsum ikke reduserer andres konsum. Når verken marked eller frivillighet er tilstrekkelig for å produsere et fellesgode, stiller som regel nasjonale myndigheter opp. På globalt plan blir dette vanskeligere: I fraværet av en «verdensregjering» er man prisgitt alle verdens lands frivillige samarbeid.

Avhengig av utbredelsen kan fellesgoder forstås som lokale, regionale, nasjonale eller globale. *Globale* fellesgoder handler om grensesprengende felles-ting (folkerett, kunnskap, kommunikasjonssystemer) eller felles-tilstander (fred, sikkerhet, bærekraftig menneskelig økonomisk aktivitet) som alle kan benytte, og som kan påvirke hvem som helst.² Akkurat som fellesgoder i økonomisk forstand defineres av at de ikke er avgrenset til *privat* konsum (som både er ekskluderende og rivaliserende), er et definerende trekk ved globale fellesgoder at de ikke er avgrenset til *nasjonalt* «konsum». Og nettopp fordi globale fellesgoder går på tvers av landegrenser utfordrer de konvensjonelle systemer og beslutningsprosedyrer. De globale fellesgodenes produksjon og konsum har derfor konsekvenser for internasjonale relasjoner, multilateralt samarbeid, suverenitet og nasjonal politikk.

Det finnes selvsagt en rekke eksempler fra nyere tid på begrenset suverenitetsavståelse til fordel for internasjonal kollektiv koordinering og handling på regionalt og internasjonalt nivå.³ Men kontroverser knyttet til effektene av globalisering har fått Kaul (2020) til å foreslå en multilateral tilnærming til globale fellesgoder som i sterkere grad bestreber seg på både å respektere suverene staters utviklingsbehov

² «Global public goods are goods with benefits that extend to all countries, people, and *generations*» (Kaul et al., 2003). Ifølge Inge Kaul (2020a) har altså globale fellesgoder også en betydelig tidsdimensjon, i den forstand at konsekvensene av verdenssamfunnets suksess (eller fiasko) i å ivareta godene som regel strekker seg over flere generasjoner.

³ Dette er for eksempel et kjent landskap for Norge gjennom EØS. Som Smith (2017, s. 60) påpeker: «if world government does not and in all likelihood cannot exist, this does not mean that collective action towards global public goods is impossible. Indeed, one of the clearest trends in current public policy at the present time is the limited ceding of national sovereignty towards transnational agencies of collective action and governance. These actions result ultimately from a primary trend towards economic interdependence, either via formal schemes of economic integration, or via the *de facto* links of ‘globalization’».

samtidig som man i nasjonal politikktutforming i større grad ser til multilaterale agendaer og vurderer hva som er kompatibelt med globale mål.⁴ Ifølge Kaul har mange land forfulgt en suverenitetsforståelse som har gått på bekostning av verdenssamfunnets kollektive evne til å løse problemer – noe som speiler Rodriks (2012, 2019) kritikk av globaliseringen etter 1990.⁵ En ny form for multilateralisme som skal ivareta globale fellesgoder må være ansett som grunnleggende «fair» av alle involverte parter.⁶ En mer rettferdig og representativ multilateral struktur var også konklusjonen i den hittil eneste store internasjonale utredningen av globale fellesgoder (International Task Force on Global Public Goods) som leverte sin sluttrapport i 2006.

Underliggende for en styrket internasjonal innsats mot globale fellesgoder ligger imidlertid noe av den samme logikk som ledet til ivaretagelse og produksjon av grunnleggende fellesgoder innenfor nasjonalstatene (for eksempel miljøutfordringer i møte med industrialisering, kontroll med sykdommer og bedre sanitærforhold som følge av urbanisering) (Desai, 2003).⁷ På grunn av sammenknytningen av land ser man i økende grad noe av den samme problemforståelsen og incentivstrukturen vokse frem internasjonalt. Derfor mener også Barrett (2007, 2014, 2016) at vi ikke bare må se på representasjon og legitimitet i sammensetningen av multilaterale initiativ – man er nødt til å forstå og manipulere incentivene til nasjonalstater.

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

Tabell 1. Klassifisering av globale fellesgoder⁸

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

I noen tilfeller er arbeidet med å produsere globale fellesgoder kun så godt som ens *svakeste ledd* – og fordrer derfor et samarbeid som inkluderer og styrker de svakeste statene. Både atomnedrustning, overfiske og bekjempelse av smittsomme sykdommer er eksempler der internasjonalt samarbeid og suksess er avhengig av sårbare kontekster, og der manglende kapasitet og kriminalitet effektivt kan avspore arbeidet.

⁴ Kaul understreker at respekten for staters suverenitet er vår verdensordens «overordnede prinsipp» og at vi derfor er nødt til å finne et kompromiss mellom globale fellesgoder og staters nasjonale interesser.

⁵ «A key principle for a new globalization should be that changes in its rules must produce benefits for all rather than the few» (Rodrik, 2019, s. 32).

⁶ Dette gjelder både informasjon, beslutningsmyndighet, respekt for ulike utgangspunkt og lands suverenitet.

⁷ Det var blant annet reformisters frustrasjon med slike «fellesonder» og manglende deltakelse – og til dels elitens frykt for opprør – som var med å endre forståelsen av staten i Europa (fra en skatteinnkrevende administrasjon for krigføring til tilbyder av tjenester og infrastruktur) (Rodrik, 2019).

⁸ Basert på Barrett (2007).

I noen tilfeller fordrer et globalt fellesgode at stater *avstår fra å handle* – som for eksempel i tilfellet med atomkrig og i noen tilfeller menneskerettighetsbrudd og overdreven distribusjon av antibiotika.⁹ Noen globale fellesgoder trenger i mindre grad finansiering, men *koordinering* som i tilfellet med felles standarder for tid, geometri og transport. Endelig finnes det ifølge Barret (2007, 2016) globale fellesgoder som er avhengig av alle lands *aggregerte innsats* (global kollektiv handling), slik som innsatsen for å minske tapet av natur eller å stanse klimaendringene. I slike tilfeller er problemet så omfattende at verken en supermakt eller allianser av rike land alene kan frembringe godet.¹⁰

Det kollektive handlingsproblemet

På globalt plan gjør fellesgodenes ikke-ekskluderende natur problemet med gratispassasjerer potensielt enormt – og enkeltlands motivasjon for å produsere disse ditto mindre. Mange enkeltland har verken motiv eller ressurser til å produsere de globale fellesgodene – spesielt når godene først og fremst kommer andre land og grupper til gode. For eksempel er det estimert at omtrent 85 prosent av klima-gevinsten ved Kina og USAs utslippskutt tilfalle resten av verden (Nordhaus, 2020). Under covid-19-pandemien har man derfor sett nasjonalstatene mobilisere de institusjoner og verktøy som først og fremst sikrer *nasjonale* fellesgoder (immunitet) – ikke det *globale* fellesgodet (Soucat, 2019; Soucat & Kickbusch, 2020; Yamey et al., 2019). Nasjonalstaters preferanse for *suverene* løsninger og innsats for nasjonale fellesgoder som vaksine-tilgang og immunitet kan med andre ord bli en sovepute i arbeidet for å oppnå den globale ekvivalenten (også eksemplifisert av polio, meslinger og malaria).¹¹

Et annet dilemma for internasjonalt samarbeid er at ivaretagelse av globale fellesgoder ofte krever omfattende kollektiv handling innenfor områder der det også hersker en viss usikkerhet om konsekvenser, utviklingsforløp (terskel for irreversibilitet) og tiltak. Dette er nemlig et område der det internasjonale samfunnet har en svak merittliste (Barrett, 2016; Kaul, 2012; Reinhart & Rogoff, 2009). Den reformiver som ofte oppstår under kriser avtar raskt, og i tillegg har det internasjonale samfunnet ofte store svakheter med å frivillig koordinere seg ut av problemer dersom det er usikkerhet om risiko, konsekvenser og løsninger (Barrett, 2016). Samspillet mellom stater ender ofte i et «fangens dilemma» eller en «allmenningens tragedie», der aktørene primært søker egen nyttemaksimering – som i eksempelet med

⁹ En kommisjonsrapport fra Storbritannia fastslo at rundt 700 000 liv gikk tapt årlig på grunn av antibiotika-resistens. Om ikke verdens klarer å snu dagens praksis anslo kommisjonen at dette tallet vokse til 10 millioner i 2050 og kostnadene i tapt global produksjon beløpe seg til 100 000 milliarder dollar (The Review on Antimicrobial Resistance, 2016).

¹⁰ Selv om kraftige utslippsreduksjoner i store land selvsagt hadde bidratt betydelig. Klimaintervensjon (geo-engineering) er også noe en koalisjon av ressurssterke land kunne gått sammen om for å bøtet på deler av problemet med global oppvarming (Barrett, 2016).

¹¹ Det er imidlertid mindre sannsynlig at man vil se samme dynamikk med covid-19 på grunn av virusets smittsomhet og risikoen knyttet til mutasjoner – som gjør «øyer» av immunitet mindre sannsynlig.

«vaksine-nasjonalisme» (Barrett, 2016; Nordhaus, 2020). Derfor oppnår man oftest forbedret kollektiv handling først *etter* at internasjonale katastrofer er et faktum (for eksempel andre verdenskrig, SARS, finanskrisen, covid-19) (Barrett, 2016).¹² Men der covid-19 er en krise som på lengre sikt kan bekjempes, representerer klimaendringer, tap av natur og atomvåpen utfordringer med potensielt irreversible konsekvenser.

Som med de fleste potensielle globale kriser er imidlertid regnestykket for forebyggende beredskap versus kostnadene for unnlattelse påfallende. Estimerer for kostnaden av pandemien (global økonomisk tilbakegang) beløper seg til et sted mellom 100 og 200 ganger den estimerte prisen for adekvat beredskap (Soucat & Kickbusch, 2020). Og som med covid-19, vil fortsatt utilstrekkelig produksjon av en rekke globale fellesgoder medføre en stadig høyere fremtidig kostnad (Conceicao, 2003; Kaul et al., 2003). Prisen for et eventuelt felles krafttak for å produsere enkelte globale fellesgoder blekner i forhold til kostnadene ved stadig korreksjon på grunn av underproduksjon (spesielt når underproduksjon kan gi selvforsterkende negative effekter som ikke kan reverseres, som innenfor klima og miljø). Ifølge Conceicao (2003) vil adekvat produksjon av globale fellesgoder beløpe seg til et sted mellom én og 10 prosent av prisen for fortsatt underforsyning.¹³ I tråd med Barretts (2016) observasjon, påpeker Kaul og Le Goulven (2003a) at finansiering av globale fellesgoder ofte har vært drevet frem av kriser og slik sett blitt ansett som et spleiselag for å *kontrollere* flere kriser, ikke *løse* utgangspunktet for problemet. Om det internasjonale samfunnet evnet å frembringe fellesgoder før krisen oppsto, ville kostnadene kunne bli ansett som investeringer som gir avkastning i form av mer utvikling (fremfor kontroll). Vaksinealliansen CEPI er nettopp basert på en slik «nip it in the bud»-tankegang.

For eksempel vil de fleste være enige i at utgifter på nasjonalt forsvar kommer godt med for å unngå krise, men vil ikke være tilstrekkelig for å sikre «løsningen» (fellesgodet fred). Poenget ble senest eksemplifisert med pandemien, der utviklingsøkonom Jeffrey Sachs gjentok en velkjent kritikk som reflekterte Barretts forskning om manglende handling i møte med *potensielle* kriser:

Experts have been saying for years that new epidemics were coming. [...] This point is absolutely pertinent – our politicians don't listen very well, our systems don't listen very well to this kind of warning. We're going to have more of these events and that means being much more prepared on surveillance and early detection.¹⁴

Verdens kanskje mest vellykkede miljøavtale, og eneste genuint *universelle* avtale (oppnådd i 2009), er Montrealprotokollen. Ifølge Barrett (2007, 2016) er en viktig

¹² Til gjengjeld er noen av suksesshistoriene slående. For eksempel har det ikke blitt detonert en atombombe 75 år, og trolig har et sted mellom 1,5 og 3 millioner menneskelig årlig blitt spart på grunn av utryddelsen av kopper.

¹³ Conceicaos utvalg besto av følgende fellesgoder: kontroll med smittsomme sykdommer, finansiell stabilitet, handel, globale kommunikasjonsnettverk og internett, klima-stabilitet, fred og sikkerhet, reduksjon av ekstrem sykdomsbyrde.

¹⁴ Prof. Jeff Sachs: 'Our politicians didn't listen to pandemic warnings – then a devilish virus hit' (telegraph.co.uk) [lest 06.05.21]

årsak bak protokollens suksess dens effektive trussel om handelsrestriksjoner – som kun fungerte fordi en kritisk masse av land ratifiserte avtalen.¹⁵ Med andre ord, i mangel av sikker kunnskap om irreversible terskler bør man designe multilaterale institusjoner eller avtaler som innfører «stedfortredende» terskler og tydelige konsekvenser (som for eksempel handelsrestriksjoner).

Både i årsak, utbredelse, incentiv-struktur og løsninger representerer vår tids globale utfordringer en rik variasjon. Utfordringen med å finne kollektive løsninger for frembringelse av fellesgoder har derfor ledet til en rekke enkeltstående initiativ – ofte initiert *ad hoc* av allianser av land, sivilt samfunn, privat sektor og filantroper. Man kan selvsagt argumentere for at en slik arbeidsdeling er logisk gitt problemenes variasjon, men faren er likevel at man kan miste de mange koplingene og synergiene mellom fellesgodene av syne (Barrett, 2014). Felles for flere av initiativene er likevel at den internasjonale finansiering ofte har vært hentet fra OECD-lands bistandsbudsjetter (ODA) (Davies, 2014).¹⁶ Dette har imidlertid medført utfordringer både knyttet til bistandens normative posisjon, legitimitet og ikke minst effektivitet. Det enorme omfanget globale fellesgoder representerer – politisk, faglig og finansielt – tilsier at samlet internasjonal bistand uansett ikke vil være nok, eller riktig kanal, for å adressere problemene.

Bistand vs. globale fellesgoder

I sum er enkeltlands *nasjonale* innsats for, og finansiering av, globale fellesgoder viktigst. Nasjonale utslippskutt, utdanningstilbud og helsevesen er eksempler på essensielle bidrag til globale fellesgoder som et stabilt klima og kontroll med befolkningsvekst og smittsomme sykdommer. Rundt årtusenskiftet ble den nasjonale finansieringen av globale fellesgoder beregnet til omtrent seks billioner (hvorav fem billioner kom fra rike land) (Kaul & Le Goulven, 2003a).¹⁷ I tillegg til ren finansiering er også andre virkemidler, som reguleringer og skatte- og avgiftspolitik, avgjørende for ivaretagelsen av fellesgoder – og langt enklere å iverksette på *nasjonalt* plan. Internasjonal innsats er like fullt viktig ettersom avgjørende koordinering og mye av underforsyningen adresseres gjennom internasjonalt samarbeid. Utfordringen er imidlertid at mens problemenes omfang øker, later den internasjonale finansieringen til å ha kommet inn i et lite

¹⁵ Usikkerheten om konsekvensene av manglende handling var relativt liten. Avtalen ville ikke tre i kraft med mindre et minimumsnivå av deltakelse var nådd – representert ved to tredjedeler av verdens konsum av KFK-gasser (Barrett, 2007). Med andre ord, før denne terskelen var nådd kostet det land ingenting å ratifisere avtalen, men etter terskelen var nådd hadde de fleste gjenværende land sterke incentiver for å signere avtalen ettersom man sto i fare for å rammes av handelsrestriksjoner som brorparten av verdens land sto inne for.

¹⁶ For eksempel finansierer verdens største miljøfond, GEF, primært av giverlands bistandsbudsjett (Evans, 2014). Men det finnes viktige globale fellesgoder, bl.a. transport og kommunikasjonssystemer og standarder, som ikke finansieres av bistand.

¹⁷ Det er selvsagt stor usikkerhet knyttet til estimatene, men ifølge Kaul og Le Goulven (2003a) ligger altså nasjonalstatenes «hjemlige» bidrag til globale fellesgoder et sted mellom 200 og 400 ganger over det internasjonale spleiselaget som primært skjer via ODA.

nyttig nullsumspill. Ambisjonen om at finansieringen av viktige globale fellesgoder skal komme *i tillegg* til internasjonal bistand har ikke blitt innfridd (Davies, 2014; Kenny, 2020). Mye av økningen i internasjonal bilateral bistand siden midten av 2000-tallet kan for eksempel tilskrives klimafinansiering (Rogerson & Ritchie, 2020).¹⁸

Også stadig mer av norsk utviklingspolitisk engasjement har blitt definert under kategorien «globale fellesgoder» (som fremkommer i figurene lenger ned). Utviklingen skjøt fart etter årtusenskiftet: klima kom for alvor inn i bistandspolitikken til regjeringen Stoltenberg II, men også internasjonal fred og sikkerhet, samt kontroll med smittsomme sykdommer.¹⁹ Regjeringen Solberg har stevnet frem i samme spor og videre vektlagt forebygging av naturkatastrofer og grenseoverskridende kriminalitet og terror – samt oppslutning om internasjonale «kjøreregler» (Meld. St. 24 (2016–2017)). Hva gjelder finansiering har likevel «default mode» vært Utenriksdepartementets 03-budsjett, internasjonal bistand. I Norge er dette nullsumspillet kjent som «énprosenten». Dette politiske kompromisset – som lenge har bygget opp under Norges internasjonale image som et generøst giverland – kan dermed se ut til å bli et slags «øvre tak» for andre globale utfordringer også.

Men samtidig som globale fellesgoder utgjør en stadig større del av internasjonal bistand, har det også vært en bekymring – spesielt innen helsesektoren – for at internasjonal helsefinansiering hovedsakelig har gått til «solidaritets-formål» (som for eksempel GAVI, Det globale fondet for bekjempelse av HIV/AIDS, tuberkulose og malaria, og mødre- og barnehelse i fattige land), mens globale fellesgoder for helse har falt mellom stolene (Kickbusch, 2014; Moon et al., 2017). De globale fellesgodenes økte betydning *innenfor* bistanden – parallelt med en mangelfull innsats på separate og adekvate policy- og finansieringsmekanismer *utenfor* bistandssamarbeidet – fremstår som et stadig større dilemma innenfor internasjonalt utviklingssamarbeid. I Verdensbankens rapport om globale fellesgoder fra 2014, advarte derfor Robin Davies:

In the real world, GPG financing simply is aid, and its growth is strongly constrained by both the standard aid narrative and the quantity of aid. At some point, the use of aid for GPGs is likely to start grinding against these constraints, and it will not be possible to relieve the resultant pain simply by adding a GPG “wrinkle” to the existing aid policy narrative.²⁰

Sammenknytningen av bistand og globale fellesgoder avdekker følgelig et behov for en tydeligere konseptualisering og differensiering av ulike bistands- og utviklingspolitiske innsatser. Innsatser for å produsere globale fellesgoder har et annet utgangspunkt og fokus, selv om synergiene mellom de to områdene er flere.

¹⁸ Total internasjonal bistand i 2006 var 103,9 milliarder dollar, av dette gikk omtrent 1,6 milliarder dollar til klimafinansiering. I 2018 hadde denne andelen økt til 22,1 milliarder dollar, og følgelig stått for mye av økningen man har sett i bistand i senere år (Ritchie & Rogerson, 2020). Samtidig har ikke klimafinansiering gått på bekostning av (crowd out) annen bistand (Kharas & Rogerson, 2017).

¹⁹ Stortingsmeldinger fra Stoltenberg II vektlegger også et velfungerende finansmarked og «global kunnskap». Se for eksempel Meld. St. 13 (2008–2009).

²⁰ Davies (2014, s. 111).

Tabell 2 er en stilisert og idealtypisk fremstilling av forskjellene mellom de to kategoriene på utvalgte parametere. Hovedforskjellen er selvsagt at globale fellesgoder ikke lar seg begrense til kriterier som BNP per capita eller landegrenser. Dette bryter per definisjon med bistandens formål, som utelukkende skal fremme *utvalgte fattige* lands velferd.

Tabell 2. Globale fellesgoder og bistand (ODA)

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

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

Dilemmaer og synergier

Sammen med både Sverige, Frankrike, Danmark og Tyskland var Norge var relativt tidlig ute med å inkorporere de globale fellesgodene i bistands- og utviklingspolitikken. Mens det utover 2000-tallet ble tydelig at begrepet var omdiskutert hos en rekke giver- og mottakerland (Carbone, 2007), er Norge et av de få tradisjonelle giverland som fortsatt benytter begrepet i policy-sammenheng (Selbervik & Hagen, 2021). Det har imidlertid hele tiden vært en spenning knyttet til om produksjonen av globale fellesgoder går på bekostning av bistandens *raison d'être* – nemlig kampen mot ekstrem fattigdom.²¹ Den politiske ambivalensen ble ikke mindre da FNs bærekraftsmål ble førende for norsk utviklingssamarbeid.²² Norge har i dag en klar politisk målsetting om bistanden skal være i tråd med utviklingskomiteen i OECDs definisjon

²¹ Sentralt for OECD DACs definisjon av bistand er at finansieringen må ha som hovedhensikt å styrke økonomiske utvikling og velstand i verdens fattigste land.

²² Dilemmaet har ved jevne mellomrom kommet til uttrykk i norsk bistandspolitikk. Norsk bistand har rommet både «ubunden» bistand og fellesgoder som f.eks. regnskog og hav. Norge har til og med stått i spissen for FNs pådrivergruppe for bærekraftsmålene. Ambivalensen er for eksempel fanget opp i følgende avsnitt fra Meld. St. 27 (2018–2019): «Regjeringen legger til grunn for norsk bistand at DACs regelverk skal følges. ODA-regelverket er ikke statisk. Det har vært justert flere ganger. Det pågår en diskusjon innenfor rammen av DAC om hvordan offisiell bistand som fremmer Bærekraftsmålene skal defineres og rapporteres fremover. Regjeringen vil bidra konstruktivt til videreutvikling av ODA-regelverket slik at det kan møte utviklingslandenes behov og bidra til at Bærekraftsmålene nås.» I Prop. 1 S (2018–2019) understreket norske myndigheter at det var «uheldig» om innsatser mot epidemier og pandemier, samt CO₂-utslipp ikke kunne bli finansiert fordi det ikke tilfredsstilte OECD DACs krav til ODA.

på bistand – *samtidig* har vi klare politiske målsettinger om å bidra til globale fellesgoder.²³ Dette gir noen dilemmaer (og muligheter) for fremtidens bistand.

For det første kan det innebære en potensiell spenning mellom «giverland» og «mottakere». Det er liten tvil om at globale fellesgoder har en betydelig positiv innvirkning på fattige land og grupper.²⁴ Men så lenge mye av arbeidet med fellesgodene springer ut av en bistandspolitisk ramme (der giverland dominerer beslutningsprosessene), kan man ikke være sikker på at målgruppene – hvis disse hadde en jevnbyrdig beslutningsmyndighet – ville hatt samme prioriteringer. Det kan for eksempel argumenteres for utvikling tar en lengre «omvei» når bistanden også skal produsere globale fellesgoder: Utslippsreduksjoner eller forskning på covid-19-vaksiner er utvilsomt positivt for Malawi, Madagaskar og Bangladesh, men den direkte effekten på disse landenes økonomiske utvikling vil være svakere og tregere enn hvis man støtter disse landene med virkemidler for økonomisk vekst innenfor deres nasjonale prioriteringer og rammer.

Hvis innsatser for utslippsreduksjon oppleves som en dugnad for å bøte på et problem som de rike landene har skapt og dessuten ikke sammenfaller godt med fattige lands strategier for vekst og velstand, vil det bryte med tradisjonelle prinsipper for bistandseffektivitet og «mottakerorientering», og dessuten innebære målkonflikt. I et bærekraftsperspektiv er det imidlertid ikke like stor spenning mellom innsatser for globale fellesgoder og fattigdomsreduksjon ettersom ivaretagelse av natur og begrensning av klimaendringer vil være avgjørende for alle land. I et slikt perspektiv må man forsøke å forene hensynet til fattigdomsreduksjon og klimaendringer slik at bistanden ikke låser utviklingsland i en «grå» utviklingsbane. Et slikt perspektiv gir særlig god mening for utvikling og velferd i mange fattige land der naturkapital utgjør en essensiell del av økonomien.

For det andre kan innslaget av globale fellesgoder resultere i mindre bistand til verdens minst utviklede land. Et sannsynlig scenario innenfor dagens fleksible system er at giverland (med et ønske om å bruke mer av sine internasjonale investeringer på å bekjempe klimaendringene) vrir bistand fra de mest fattige landene til mellominntektsland, selv om marginaleffekten av noen ekstra millioner i klimabistand trolig er liten (Kenny, 2020).²⁵ Også stortingsmeldingen «Felles ansvar for felles fremtid» understreket at effekten av satsinger på globale fellesgoder vil «bli størst dersom innsatsen settes inn i mellominntektsland»

²³ Dilemmaet var tydeligere til stede under utviklingsminister Nikolai Astrup, som endog førte opp land der «globale fellesutfodringer» som en egen hovedkategori for norsk utviklingssamarbeid (Meld. St. 24 2016–2017). Kategorien ble senere skrotet av utviklingsminister Dag Inge Ulstein (selv om mye av den samme GFG-finansieringen står ved lag).

²⁴ Derfor har man i senere år sett stadig nye og innovative finansieringsformer komme til i et forsøk på å øke produksjonen av globale fellesgoder – som regel organisert gjennom multilaterale institusjoner og såkalt vertikale fond (Davies, 2014).

²⁵ Kharas og Rogerson (2017) peker på at dette skjer blant annet fordi klimafinansiering i stort (utenom bistand) har vist seg som utilstrekkelig. Samtidig bærer allerede mellominntektsland mye av ekstremfattigdommen allerede, og flesteparten av de «nye fattige» som kommer i kjølvannet av covid-19-pandemien vil komme til i mellominntektsland (Gavas & Pleeck, 2021).

(Meld. St. 24 (2016–2017), s. 73).²⁶ Denne dreiningen vil i sin tur lede til et annet dilemma: Flere folkerike mellominntektsland vil på lengre sikt ikke lenger kunne motta bistand ettersom deres BNI per capita overstiger grensen for mottakerland.²⁷ Ikke desto mindre vil disse landene forbli sentrale partnere i produksjonen og ivaretagelsen av globale fellesgoder. Samtidig vil landene komme under et stadig større press for å produsere nasjonale fellesgoder som utdanning, et godt helsevesen, infrastruktur og «affordable housing» (boutgifter som ofte ligger under markedspris) ettersom de fortsatt huser en betydelig del av verdens fattigste mennesker.

Et tredje dilemma ved en bistandsfinansiert satsing på globale fellesgoder er at mange mennesker i fattige land er prisgitt nasjonale og regionale fellesgoder for å kunne «konsumere» globale fellesgoder. *Fraværet* av nasjonale fellesgoder, som en god forvaltning, demokratiske prosesser, gode helsesystem eller en rettsstat, kan være til hinder for goder man på globalt plan har satt seg mål om å nå – og har løsninger for.²⁸ For eksempel finnes kunnskapen og teknologien til å stanse en rekke smittsomme sykdommer, men dette globale fellesgodet hjelper ikke nødvendigvis befolkningen i DRC eller Sør-Sudan. Koppervaksinen ble utviklet i 1796, likevel skulle det ta nesten 200 år før de mest utfordrende kontekstene fikk full vaksinedekning (i 1980). For de mest sårbare var det med andre ord organiseringen, koordineringen og gjennomføringen av vaksinasjonsarbeidet i krevende kontekster som var kunsten – ikke vaksinen i seg selv. Slik sett kan man se på mer tradisjonell bistand som en støtte til nasjonale goder, som *indirekte* støtter opp om globale fellesgoder – noe som vil være mer i tråd med bistandens opprinnelige mandat.²⁹ Dette gjelder også til dels digitale fellesgoder, som også kan ses på som virkemidler for å frembringe andre goder innen matsikkerhet, kunnskapsformidling og global helse.

For det fjerde vil grensegangen for rapportering av bistand bli stadig vanskeligere å trekke. I dagens omtale av bistanden og bistandsbudsjettet fremstår ikke grensene klare.³⁰ Selv om begrepet «globale fellesgoder» brukes i narrative deler av

²⁶ Da norsk bistand til verdens minst utviklede land (MUL) i 2018 falt med 4 prosent varslet utviklingsminister Dag Inge Ulstein at dette ville snu. I 2020 var andelen av øremerket bistand som gikk til MUL på 56 prosent, opp fra 48 prosent i 2016.

²⁷ Allerede i 2014 estimerte OECD at 28 land med en samlet befolkning på over to milliarder mennesker ville krysse denne grensen innen 2030 (OECD, 2014). Etter covid-19 er det forventet at flere land vil «de-klassifiseres» og rykke ned, i alle fall på kort sikt (Prizzon & Pudussery, 2021). At bistand avtar når et lands BNP vokser har i flere tilfeller ført til et problem der statsfinansene blir presset ettersom man har til gode å få på plass gode skattesystemer (Prizzon & Pudussery, 2021).

²⁸ Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019), s. 35 er det dessuten i Norges interesse at det internasjonale samfunnet sørger for at menneskerettighetene respekteres i andre land.

²⁹ Ifølge Barret (2014) går klima-tilpasning og tradisjonelle tilnærminger til «utvikling» ut på det samme. For eksempel vil industrialisering – forstått som økonomiens relativt mindre avhengighet av landbruk – særdeles viktig når landbruksnæringen i lav- og mellominntektsland vil bli svært utsatt og redusert i møte med klimaendringer.

³⁰ Manglende rapportering og informasjon om finansiering av globale fellesgoder er et paradoks all den tid kritikere mener det går på bekostning av mer tradisjonell ODA (Davies, 2014). Data- og rapporteringsmangelen når det kommer til globale fellesgoder i både FN-sammenheng og hos

budsjettdokumenter har ikke Norge koder eller kategorier for dette i tallmaterialet. Det er en utfordring for de som skal forvalte bistandsmidlene og for den demokratiske åpenheten om pengebruken. En stadig større gråsoner vil gjøre det vanskeligere å distingvere, rapportere og vurdere bidragenenes effektivitet og måloppnåelse.³¹ I tillegg risikerer man en utydeliggjøring av grensegangen mellom bistandens solidariske utgangspunkt og giverlands egeninteresser.³² En skal imidlertid huske at selv om bistandshistorien har vist hvordan innslaget av utenrikspolitiske og kommersielle interessers til tider har «uthullet» utviklings samarbeidet, er ikke innslaget av globale fellesgoder ensbetydende med dette.³³ Et større fokus på globale utfordringer og fellesgoder kan også representere en «evolusjon» av utviklings samarbeidet basert på nye innsikter og ny kunnskap. En viktig kile i utvidelsen av utviklings agendaen er nettopp den holisme som konseptet «bærekraftig utvikling» representerer. Som nevnt forplikter det oss til å se økonomisk vekst i samband med sosiale og økologiske konsekvenser. Bærekraftsmålene understreker hvordan planetens bærekraft (og globale fellesgoder som klimaendringer, tap av natur, smittsomme sykdommer) nå er sterkt forbundet med målet om utryddelse av fattigdom.³⁴ Ikke desto mindre representerer tematikken «globale fellesgoder» et avvik fra de normative rammene som ble lagt for bistanden – vel å merke i en tid da bevisstheten om globale utfordringer og konsekvensene av globaliseringens sammenknytning av land ikke var den samme som i dag.

Dette er dilemmaer som allerede gjør seg gjeldende i norsk og internasjonal bistand. 70 år etter at bistanden oppsto er det fortsatt ingen reelle alternativer til bistand når det gjelder offentlig konsesjonell utviklingsfinansiering. Vidløftige visjoner om å transformere utviklingsfinansiering og «katalysere» flere, mer innovative, og større former for finansiering (f.eks. «Billions to Trillions»-initiativet som Verdensbanken lanserte i 2015), har ennå ikke forløst noe i nærheten av hva som trengs for å nå FNs bærekraftsmål. Fortsatt forsøker man å gjøre svært vanskelige politiske avveininger ved å adressere en stadig lengre rekke av ulike mål og hensyn med den

utviklingsbankene er velkjent og en av årsakene til at arbeidet med TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development), samt FNs nyetablerte arbeidsgruppe for måling for utviklingsstøtte (WG MDS) ble igangsatt. Analysen av hvordan verden skal oppnå de forutsetninger som må på plass for å nå bærekraftsmålene halter derfor på det mangelfulle tilfanget av dokumentasjon (knyttet til f.eks. forskning, globale normer, samarbeid osv.) (Bejraoui et al., 2020).

³¹ Dette gjelder kanskje spesielt dersom ulike tiltak skal innrammes av en rekke ulike mål

³² Giverlands kommersielle og utenrikspolitiske interesser har vært en konstant påvirkningskraft i bistandshistorien, selv om dette varierer stort mellom land og perioder (Hjertholm & White, 2000).

³³ Kharas og Rogerson (2017) påpeker at globale utfordringer og en større vektlegging av nasjonale interesser har slått inn i bistanden, men det ene følger ikke automatisk av det andre.

³⁴ Rapportens tittel røper endringen: «The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet» (UN A/69/700). Underliggende for agendaen er tanken om at klimaendringer vil endre vilkårene for matproduksjon i mange land, samtidig er biologisk mangfold og velfungerende økosystemer avgjørende for matsystemer. Sviktende matproduksjon har vidtrekkende konsekvenser for både migrasjon, stabilitet og konflikt. Følgelig tvinger perspektivet frem en tettere integrering og koordinering mellom ulike politikkfelt og fagdepartementer.

samme verktøykassa.³⁵ Dette danner i sin tur grunnlaget for flere av de stadig tilbakevendende problemstillingene knyttet til bistandseffektivitet, giverkoordinering, manglende transparens, manglende eierskap og kortsiktighet.

Man kan tenke på en analogi: Bistanden har lenge vært et viktig bidrag i det internasjonale samfunnets «krig» mot ekstrem fattigdom. Offensiven de siste tre tiårene har vært spesielt vellykket (mye på grunn av andre innsatser enn bistand, vel å merke!) og man har rykket inn på stadig nye områder (reduisert mye fattigdom flere steder). Men mens man har rykket fremover, har det åpnet seg en ny «front» bak styrkene. En rekke nye «fiender» – global oppvarming, tap av natur, pandemier – har begynt å undergrave og ta tilbake territoriet man hadde vunnet. Til nå har det internasjonale samfunnet forsøkt å kjempe denne «tofrontskrigen» med mange av de samme styrkene (bistand). Problemet er imidlertid at styrkene ikke har kapasitet til å kjempe på begge fronter, og at de aldri var utrustet til oppgaven: Der bistanden var intendert for kamp mot den opprinnelige fienden (ekstrem fattigdom), kreves nye løsninger mot de nye fiendene.

Uansett om man mener analogien gir mening eller ikke, er det mye som tilsier at globale utfordringer og fellesgoder vil være dominerende problemstillinger i årene som kommer. Sammenknytning av land og mennesker, global oppvarming og senest covid-19 er noen av årsakene til at bistanden ubønnhørlig vris mot fundamentalt andre problemstillinger enn den i utgangspunktet var ment å adressere. Bistandens lange historiske linjer – innenfor den (grovt sett) samme institusjonelle normative rammen – gir inntrykk av en kontinuitet som ikke lenger speiler virkeligheten. Men selv om globale fellesgoder «rather quietly [...] under the radar» har blitt inkorporert i bistanden (Davies, 2014, s. 95), ser vi med bærekraftsmålene et tydelig frampek på at grenseoverskridende utfordringer som klimaendringer, tap av natur, smittsomme sykdommer – og endog terrorisme og stabilitet – kommer til å ta en sentral plass i utviklingssamarbeidet i årene som kommer. Illustrerende er Hornburg og Sendings (2019) appell, i dette tidsskrift, om å gjøre klima og miljø til det viktigste i norsk utviklingspolitikk.³⁶

Som oppsummert av Gavas og Pleeck (2021, s. 14) i deres analyse av trender for utviklingspolitikken «aid [...] comes under intense political pressure to accommodate spending on GPGs [globale fellesgoder]». Men selv om bistanden altså har vært et yndet instrument for å adressere en rekke av de globale problemstillingene, så utgjør internasjonal bistand verken nok finansiering eller riktig virkemiddel for å bøte med den komplekse ressursallokering og systemendring som må til for å produsere globale fellesgoder (tabell 2). Et eksempel som tidligere utviklingsminister Heikki Holmås har trukket frem er hvordan et fokus på billige utslippskutt gjennom

³⁵ I løpet av de siste tiår har vi derfor sett en oppmykning av definisjonen av «bistand», noe som har medført at en rekke kostnader knyttet til administrasjon, asyl- og flyktningmottak, studentutvekslingsprogrammer og holdningskampanjer i giverland har blitt inkludert i bistandsregnskapet (Hynes & Scott, 2013; Rogerson & Ritchie, 2020). Dette er en av årsakene til at den relativt begrensede bistandsdebatten i giverland ofte har handlet mer om giverlandenes utgiftsføringer enn mottakerlands nytte og faktiske resultater (Kenny, 2020).

³⁶ Open Journal Systems | Internasjonal Politikk (tidsskriftet-ip.no).

bistand har forsinket helt nødvendig omstilling og teknologi i rike land – som er helt avgjørende om vi skal nå målet om nullutslipp (Holmås, 2021). Estimerer på hvor mye av bistanden dette faktisk gjelder er derfor stadig viktigere å kartlegge.

Norsk bistands bidrag til produksjon av globale fellesgoder

Finansieringen av globale fellesgoder er vanskelig å tallfeste sikkert. Et konservativt anslag fra Birdsall og Diofasi (2015) fastslo at overføringer til globale fellesgoder i utviklingsland lå på omkring 14 milliarder dollar årlig – det meste av dette var bistand.³⁷ Kaul et al. (2003) antok at finansieringen av globale fellesgoder utgjorde omtrent én tredel av internasjonal bistand. Davies (2015) estimerte at omtrent 25 prosent av internasjonal bilateral bistand gikk til globale fellesgoder, mens *Development Initiatives* hevder at andelen av internasjonal bistand utgjorde om lag 13 milliarder i 2014 (under 10 prosent) (DI, 2016).³⁸

Det er ingen internasjonalt etablert metode for å regne på finansieringen av globale fellesgoder, men inspirert av metoden utviklet av *Development Initiatives* har Norads statistikkavdeling estimert andelen av norsk bistand som er rettet mot globale fellesgoder.³⁹ Kartleggingen omfatter kun den øremerkede bistanden, som i 2020 utgjorde 70 prosent av total bistand. Kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som arbeider innen globale fellesgoder er ikke inkludert i kartleggingen.⁴⁰ Den totale bistanden til globale fellesgoder antas derfor å være betydelig høyere enn det som fremgår av kartleggingen. For eksempel, finansieringen av vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet, Det globale miljøfondet og Det grønne klimafondet beløper seg til mer enn tre milliarder i kjernestøtte i 2020, og det kan diskuteres om deler av dette bør innregnes som innsatser for globale fellesgoder innen global helse og klima. All den tid mye av begrunnelsen for finansieringen av multilaterale organisasjoner begrunnes i behovet for en «regelstyrt verden» er det mulig å argumentere for at også denne finansieringen adresserer et globalt fellesgode.

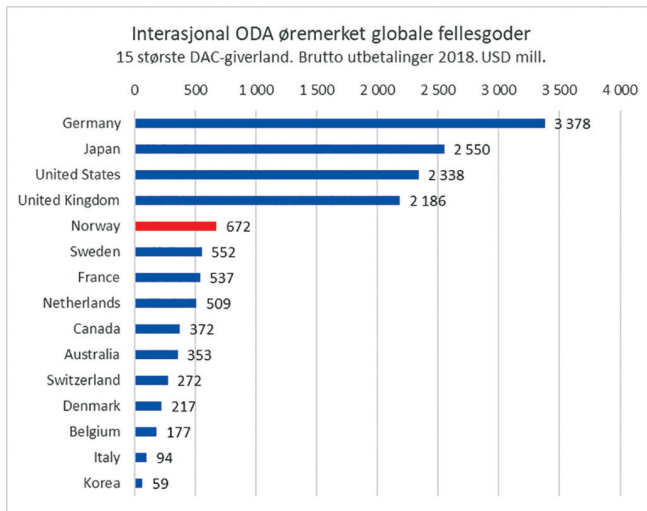
³⁷ Birdsall og Diofasi ekskluderte en rekke goder som blant annet finansiering av forskning og teknologi i rike land (som kan komme fattige land til gode), en rekke overføringer til multilaterale institusjoner samt finansiering av arbeid mot en del smittsomme sykdommer som de anså som regionale eller nasjonale goder.

³⁸ I rapporten fra *Development Initiatives* var forskning, global helse, klima og miljø, fred og sikkerhet, humanitære organisasjoner, handel og kommunikasjon regnet som globale fellesgoder.

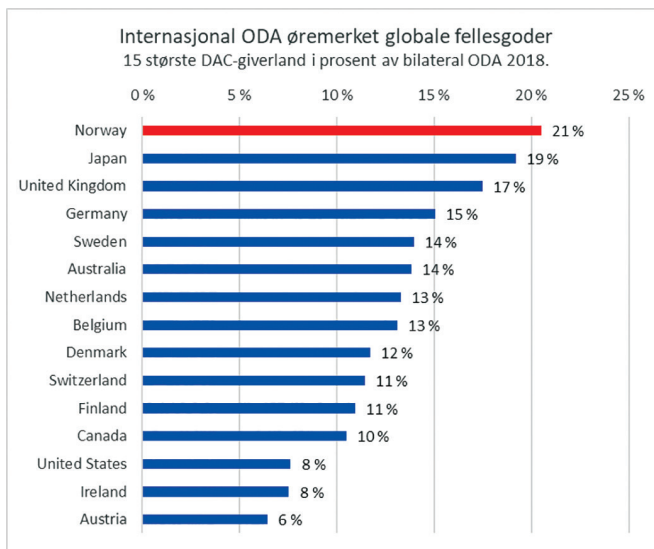
³⁹ Det finnes som nevnt ingen kategori i OECD DACs statistikkssystem, og dermed ikke i den norske statistikken, som gir oversikt over bistand til globale fellesgoder. Det er ulike oppfatninger av hva som utgjør et globalt fellesgode, som også har konsekvenser for hvordan det kartlegges. Fremgangsmåten har flere utfordringer og potensielle feilkilder, og andre fremgangsmåter kan gi andre funn. Resultatene må tolkes med betydelig varsomhet. Beregningen er en tilpasset versjon av *Development Initiatives* sin artikkel fra 2016: «Measuring aid to global public goods (GPGs)». Bristol: *Development Initiatives*. <http://devinit.org/post/measuring-aid-to-global-public-goodsgpgs>

⁴⁰ Det skyldes at bistandsstatistikken ikke har informasjon om sektorfokus og geografisk fokus for den multilaterale kjernestøtten, og derfor ikke datagrunnlag for å slå fast i hvilke grad det adresserer globale fellesgoder. Oversikten er med andre ord strengere enn enkelte andre ettersom mye av finansieringen til klima og global helse dermed faller ut.

Selv om Tyskland, Japan og USA gir mest i absolutte tall (figur 1a), er Norge det landet som kanaliserer den høyeste *andelen* av øremerket bistand til globale fellesgoder (figur 1b).



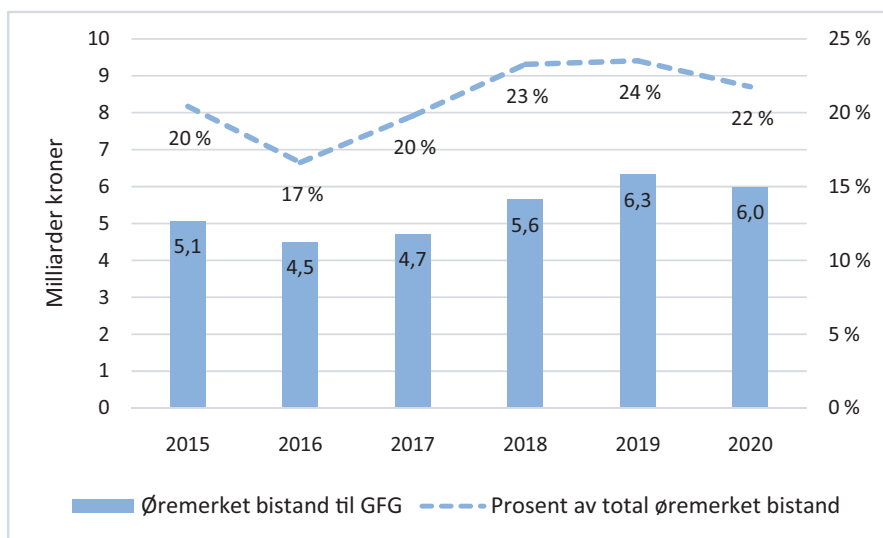
Figur 1a. Internasjonal bistand fra DAC-medlemmer til globale fellesgoder, 2018



Figur 1b. Andel av øremerket bistand til globale fellesgoder, 2018

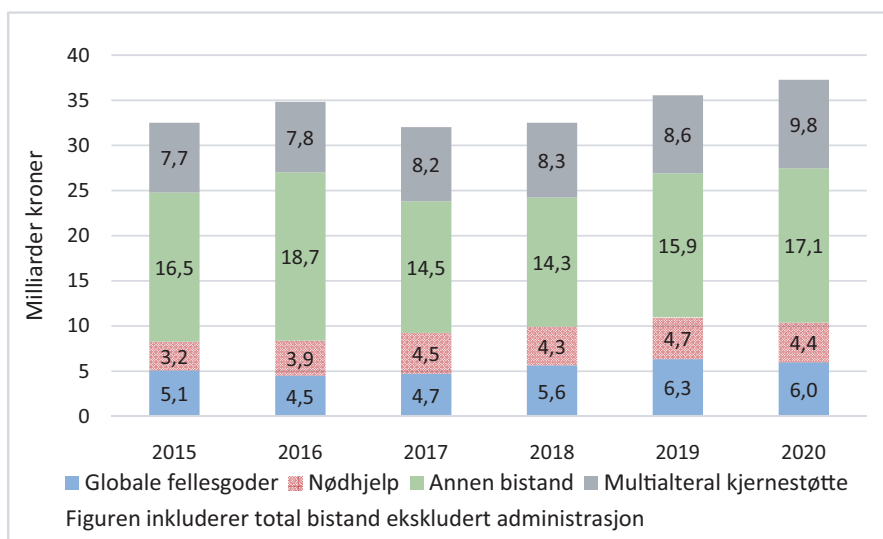
Ettersom 2020 viste seg å bli et spesielt år for utviklingsfinansiering på grunn av koronapandemien presenteres øremerket bistand til globale fellesgoder for seksårsperioden 2015–2020. Kartleggingen viser at bistanden til globale fellesgoder har utgjort om lag 20 prosent av den øremerkede bistanden de siste årene (se figur 2). I 2020 var 22 prosent av den øremerkede bistanden rettet mot globale fellesgoder, en liten

reduksjon fra 24 prosent i 2019. Reduksjonen i øremerket bistand er ikke representativ for Norges totale bistand til globale fellesgoder. Reduksjonen skyldes at støtte til klimatilstand i større grad ble gitt gjennom kjernestøtte enn øremerket støtte i 2020, blant annet økte kjernestøtten til Det grønne klimafondet på bekostning av øremerket støtte til klimatilstand. Denne endringen fanges ikke opp i kartleggingen av øremerket støtte.



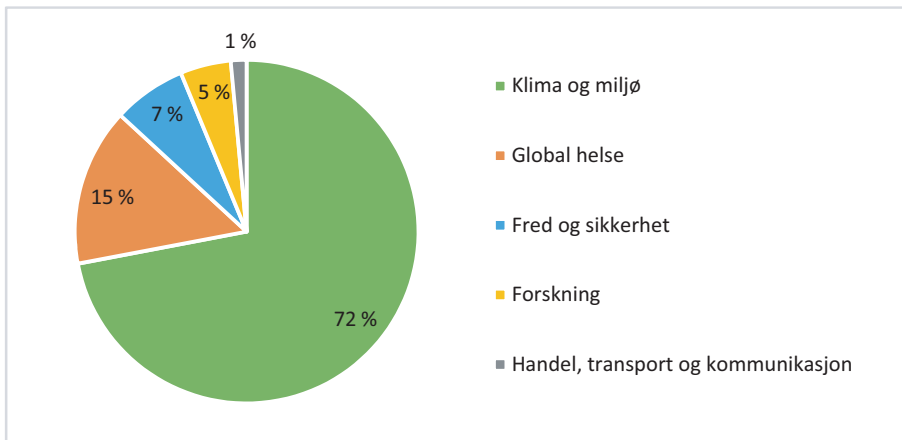
Figur 2. Øremerket bistand til globale fellesgoder

Figur 3 gir oversikt over øremerket bistand til globale fellesgoder sammenlignet med øvrig bistand, inkludert multilateral kjernestøtte.



Figur 3. Øremerket bistand til globale fellesgoder og øvrig bistand

Klima og miljø er tematikken som mottar brorparten av finansiering innenfor globale fellesgoder (72 prosent i 2015–2020), etterfulgt av global helse (15 prosent i 2015–2020). Prosentandelen til global helse var nesten doblet i «pandemi-året» 2020 (29 prosent).



Figur 4. Øremerket bistand til globale fellesgoder, fordelt på tematikk, 2015–2020

Fremgangen halter – på to fronter

Ved inngangen til hver nye presidentperiode i USA leverer det amerikanske instituttet *National Intelligence Council* en analyse av globale trender som den nye presidenten står overfor. I rapporten president Biden nylig fikk i fanget understrekes det at verden står foran en kaskade av globale utfordringer som klimaendringer, finansiell ustabilitet, normoppløsende teknologi og et endret sykdomsbilde.⁴¹ Disse utviklingstrekkene vil ifølge rapporten skje i en stadig mer fragmentert verden – der teknologiens og globaliseringens sammenknytning av verden paradoksalt nok forsterker politiske, nasjonale og kulturelle spenninger.

Det skorter imidlertid ikke på illevarslende omverdensanalyser. I januar 2019, noen måneder før covid-19-pandemien, ga FNs generalsekretær følgende dystre statusrapport om verden:

As we look ahead to 2019, I won't mince words. Alarm bells are still ringing. We face a world of trouble. Armed conflict threatens millions and forced displacement is at record levels. Poverty is far from eradicated and hunger is growing again. Inequality keeps rising. And the climate crisis is wreaking havoc. We also see growing disputes over trade, sky-high debt, threats to the rule of law and human rights, shrinking space for civil society and attacks to media freedoms. These ills have profound impacts on people's daily lives. And they are deeply corrosive.⁴²

⁴¹ Global Trends 2040 – A More Contested World. The National Intelligence Council 2021.

⁴² Secretary-General remarks to Informal Session of the General Assembly [bilingual, as delivered] | United Nations Secretary-General.

Samme år kom også FNs tungtveiende *Global Sustainable Development Report*, som sammenfatter forskning om hvordan verden ligger an til å nå Bærekraftsmålene i 2030. Konklusjonen var nedslående:

The world is not on track for achieving most of the 169 targets that comprise the Goals [...] trends along several dimensions with cross-cutting impacts across the entire 2030 Agenda are not even moving in the right direction.⁴³

Dette var før covid-19. På det tidspunktet estimerte FN at gapet mellom tilgjengelig finansiering og hva et rimelig estimat for oppnåelse av bærekraftsmålene i *utviklingsland* ville koste, var et sted mellom 2500 og 3000 milliarder dollar årlig (UNCTAD, 2014). Etter pandemien estimerer OECD at dette gapet kan ha økt til 4200 milliarder dollar årlig (OECD, 2020). Samlet internasjonal bistand var i 2020 161,2 milliarder dollar. Mens verdenssamfunnet både kunne begripe og til dels mobilisere en adekvat innsats for å nå de tidligere tusenårsmålene, er det i dag vanskelig å forstå hvilken formidabel innsats som faktisk kreves for å nå den stadig mer ambisiøse og omfattende bærekraftsagendaen.

De økte ambisjonene i utviklingssamarbeidet har fulgt i kjølvannet av en unik global fremgang på helse, inntekt og levestandard de siste 75 år. Grunnleggende sett har fremgangen etter andre verdenskrig hatt sammenheng med en *nedgang* i katastrofer som krig, hungersnød og vold, *økt* tilbud av grunnleggende tjenester og teknologi som skolegang og vaksiner, samt makroøkonomiske reformer knyttet til industrialisering, handelsliberalisering og sunnere pengepolitikk (som sjelden har medført arbeidskrevende implementering) (Andrews et al., 2017; Eggen & Hegertun, 2017).

I kjølvannet av den kalde krigen har den økonomiske veksten i flere av verdens fattigste land – inkludert noen av verdens mest folkerike land – medført at nær 40 land har beveget seg fra å være «lavinntektsland» til «mellominntektsland» (Sumner, 2016). Mange land besitter i dag ressurser til å håndtere egne fattigdomsutfordringer – noe som har bidratt til å heve perspektivet og utvide utviklingsdiskursen. Mens tradisjonell bistand fortsatt er utviklingssamarbeidets primære oppgave i lavinntektsland og sårbare kontekster, handler utfordringene i mellominntektsland i økende grad om etablering av egalitære velferdsregimer og samfinansiering av regionale og globale fellesgoder. I dag er også flere av landene som står på mottakslisten over bistand rikere enn flere tradisjonelle giverland var på det tidspunkt utviklingskomiteen i OECD ble dannet (Kenny, 2020). «Utviklingslandet» India har vært en sentral bidragsyter til vaksinealliansen CEPI, og Burkina-Faso, Burundi, Den sentralafrikanske republikk og DRC har alle gått fra å kun være mottakere til å bli bidragsytere til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria.⁴⁴

⁴³ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development* (United Nations, New York, 2019).

⁴⁴ Selv om de fortsatt er netto mottakere av støtte innebærer bidragene et betydelig skifte i landenes posisjon og rolle: Home – The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria.

Geopolitisk maktforskyvning og økende global økonomisk konvergens gir slik sett et nytt utgangspunkt for en genuint *global* og mer jevnbyrdig fordeling av ansvaret for de globale fellesgodene.

Men i takt med at utfordringene verden står over vokser ut av nasjonalstatens rammer (som fortsatt utgjør det viktigste referansepunktet for internasjonalt utviklingssamarbeid), står man i fare for å miste det som staten har vist seg suveren til: nemlig å løse kollektive handlingsproblemer knyttet til produksjonen av fellesgoder. Covid-19 er en nyttig påminnelse. Akkurat som tidligere kampanjer mot smittsomme sykdommer vil viruset først fortrennes i noen rike land og regioner, mens det lenge kan holde stand i kontekster preget av sårbare stat- og velferdssystemer, konflikt og borgerkrig. Selv om man kan oppnå immunitet og kontroll i enkeltland vil det likevel bare være en delseier i en globalisert verden – slaget er ikke vunnet. Men selv om konseptet «globale fellesgoder» har vært et forsøk på å øke oppmerksomheten om flere av de grensesprengende utfordringene verden står overfor (se Kaul, 1999; Kaul et al., 2003), har fremgangen på systemiske løsninger og finansiering vært treg – og underforsyning vedvart.⁴⁵

Samtidig ser vi klare tegn til at fremgangen innenfor bistandens hovedformål – å redusere fattigdom gjennom økonomisk vekst i utviklingsland – halter. Flere land som allerede før covid-19 var i en svært sårbar situasjon, opplever nå en kraftig nedgang drevet frem av pandemi, gjeldskrise, bortfall av investeringer, høy befolkningsvekst og press på naturressursene (Thonstad, 2020). Før pandemien advarte Verdensbanken om at nedgangen i global fattigdom hadde dabbet av i senere år.⁴⁶ I Nord-Afrika og Midtøsten økte ekstremfattigdommen med nesten 5 prosent mellom 2013 og 2018 på grunn av konflikten i Syria og Jemen (Thonstad, 2020). Fortsatt lever omtrent én fjerdedel av verdens befolkning under 3,2 dollar dagen, og covid-19 kan på lengre sikt dytte mellom 150 til 200 millioner mennesker under fattigdomsgrensen (Verdensbanken, 2020a; Verdensbanken, 2020b). Halvparten av landene i Afrika sør for Sahara har mer enn 35 prosent ekstremfattede, og samtidig vet vi at lavinntektsland er mest sårbare for klimaendringer.

I tråd med analogien over har verden i den seneste tiden entret en fase der man opplever tap og tilbaketog på begge fronter.

Prinsipielle veivalg

I teorier om politikktutforming benyttes av og til begrepet «layering» for å beskrive en form for gradvis, men fundamental endring av politikk og institusjoner (Bick, 2016) – en «stille, lagvis revolusjon». Konseptet bryter med den dikotomiske forståelsen av

⁴⁵ Det ligger i fellesgodenes natur at finansiering og underprovisjon vil være en utfordring. Problemet har vedvart innen internasjonalt utviklingssamarbeid og er drøftet i en rekke norske stortingsmeldinger siden det først ble adressert i Meld. St. 19 (2002–2003). Meld. St. 13 (2008–2009), s. 36 slo fast at «verdenssamfunnet er nødt til å finne andre mekanismer for å sikre finansiering av de globale fellesgodene». Over et tiår senere er det mulig å konstatere at dette ikke har skjedd i tilstrekkelig grad.

⁴⁶ Global poverty reduction is slowing, regional trends help understanding why (worldbank.org).

«stabilitet» og «endring», og kan slik sett hjelpe oss å konseptualisere den utvikling som er i ferd med å tilta i styrke. Covid-19 har med tydelighet vist hvordan ulike politiske drivkrefter (solidaritet, kommersielle interesser, interessepolitikk, helsepolitikk) kan smelte sammen i ønsket om å produsere et globalt fellesgode (Kharas et al., 2020).

Spørsmålet for Norge i kommende år vil være om den inkrementelle endring av bistanden skal fortsette i samme spor (at revolusjonen forblir stille). Fortsatt ulne og uavklarte utviklingsintensjoner som i stor grad integrerer flere ulike formål og rasjonaler (tabell 2), vil mest sannsynlig styrke den iboende politiske ambivalens – inntil mer eksplisitte avveininger avkreves. Alternativt kan man ta grep for å synliggjøre den balansegang som i praksis allerede skjer innenfor det utviklingspolitiske problemkompleks – og derigjennom søke et mer markant skifte og ny kurs. En mer proaktiv strategisk tilnærming vil i så fall kreve en prinsipiell opprydning og bedre kartlegging av norsk utviklingsfinansiering.

Globale fellesgoder bredder nemlig ut både den tradisjonelle interessepolitikken, sektoransvaret og bistanden.⁴⁷ Men selv om det er synergier mellom ulike deler av norsk utenriks- og utviklingspolitikk på den ene siden, og håndteringen av globale utfordringer og fellesgoder på den andre, er det viktig å erkjenne at deler av dette problemkomplekset bør holdes adskilt og adresseres isolert fra andre politikkområders premisser. For øyeblikket lider globale fellesgoder av en underfinansiering og en ikke-helhetlig tilnærming (og adresseres derfor primært gjennom bistand) – og som en konsekvens står bistanden i fare for å bli stadig mer uthullet.

De fleste teorier om agendasetting vektlegger hvordan politikk endres ved økt oppmerksomhet og involvering av nye grupper. Når et politikkkfelt utvides på denne måten utfordres dominerende «fortellinger» og problemdefinisjoner. Men så lenge de dominerende gruppene innenfor et politikkområde evner å definere problemstillingene som et «teknisk» anliggende, vil det bli vanskelig å for andre grupper å endre på politikken (Cairney, 2012). Inspirert av evolusjonsteorier viste imidlertid Baumgartner og Jones (2009) at politisk stabilitet og inkrementell endring av og til brytes opp av større endring (punkteringer), som igjen legger grunnlaget for et nytt politisk balansepunkt etterfulgt av en ny periode med liten endring og stabilitet. Det er først når et politikkområdes «monopolister» ikke lenger evner å forklare og inkorporere verdens «skjeve gang» innenfor rammene av sin fortelling og sitt verdenssyn at policyendring begynner å skje. Den iboende treghet i politikken og det institusjonelle oppsettet er en konserverende kraft, men også en årsak til at man av og til får et klart brudd (når strikken er strukket maksimalt og diskrepansen mellom institusjonens mandat og utviklingen i verden blir for stor). Når oppmerksomheten

⁴⁷ Mens dette essayet ser på implikasjonene fra et *bistandspolitisk perspektiv* har tidligere utredninger og stortingsmeldinger sett på de globale fellesgodenes implikasjoner fra et *interesseperspektiv*: «Som en konsekvens av globalisering og Norges dype avhengighet av globale fellesgoder er det nødvendig å forlate en snever forståelse av norsk interessepolitikk» (Meld. St. 15 (2008–2009), s. 85).

øker og den dominerende fortelling ikke lenger gir like mye mening for nye grupper og aktører, blir det stadig vanskeligere holde på den «tekniske» definisjonen av problemene (Zahariadis, 2016). Selv om politikere flest lever av offentlig interesse og oppmerksomhet er dette en form for oppmerksomhet som bryter med de premisser som lenge har dominert politikkområdet.

Det er selvsagt umulig å forutsi noe om politikkenes dynamiske natur og når endring vil skje, men *innenfor* det utviklingspolitiske systemet er det en utbredt erkjennelse om at bistandsbegrepet, og mange av de premisser som kommer med, er utdaterte. De endringer som skjer i verden er betydelige nok til at nye «fortellinger» kan fortrenge de gamle. Spesielt diskrepansen mellom bistandens dikotome verdensbilde og den multipolaritet som har vokst frem i senere år; spekteret i utviklingsfinansiering; og ikke minst bærekraftsmålenes «universelle» tilnærming til utvikling utfordrer bistanden «tradisjonelle» narrativ. Dette skjer imidlertid samtidig som både sult og fattigdom øker globalt, noe som på sin side styrker bistandens opprinnelige historiefortelling og rettferdiggjør en fortsatt stor bistandssatsing fra norsk hold.

Det er ikke desto mindre underkommunisert at Norge bruker betydelige deler av bistandsbudsjettet på problemstillinger som hadde falt utenfor en strengt definert bistandsdefinisjon. Det kan med rette argumenteres for at sammenknytningen av bistand og innsatser for å ivareta klima og natur har positive effekter og er helt nødvendig for å sikre bærekraftig utvikling. Det er klare synergier og hensyn som taler for en bred og helhetlig utviklingspolitisk portefølje. Spørsmålet er like fullt om man trenger en stor satsing på globale fellesgoder over bistandsbudsjettet for å bevare bærekraftsperspektivet i lav- og mellominntektsland i 2021. Bistanden er et stadig mer begrenset virkemiddel for påvirkning og manipulering av nasjonalstaters incentivstrukturer. I tillegg har klimaperspektivet vunnet terreng – ikke minst gjennom Parisavtalen som forplikter alle parter til reduksjon av klimagasser, og til å holde «finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development» (Parisavtalen artikkel 2c). Utviklingslands langsiktige behov for globale fellesgoder går med andre ord hånd i hånd med den aspirasjon som ligger i den moderne bistandens mandat.

Hvis man på den annen side argumenterer for en tydeligere prinsipiell distinksjon og legger som premiss at bistand og globale fellesgoder har forskjellig formål og «produksjonslinje» (*provision path*), så vil en sammenblanding innebære et effektivitetstap. Kort sagt: Enhver krone til økonomisk vekst og tilpasning i Mali vil ikke kunne bli brukt på fornybarsattinger i kullavhengige mellominntektsland i Asia. Selv om bistanden har vist seg usedvanlig fleksibel, ville trolig et *optimalt* utformet engasjement for utslippsreduksjoner og likeledes et optimalt utformet initiativ for fattigdomsreduksjon tjent på å være håndtert innenfor ulike mandat og porteføljer. Selv *innenfor* dagens ramme (énprosenten) ville dette formodentlig gitt mening hvis man ved dette får en mer rendyrket satsing på hvert områdes egne premisser. På den andre siden ville ikke en slik ny-inndeling monnet om man ved et slikt grep «låste» engasjementet for globale fellesgoder til en liten andel av bistandsbudsjettet

(gitt de systemendringer og finansiering som må til for å produsere og ivareta globale fellesgoder). Med andre ord, hvis Norge primært velger å bidra til ivaretagelsen av globale fellesgoder gjennom bistandsbudsjettet, risikerer man at det virkemiddel som før bygget Norges renommé som generøs giver blir ansett som både smålig og egennyttig.

I en stadig mer sammenbundet verden er det sannsynlig at globale utfordringer og fellesgoder vil være dominerende problemstillinger i internasjonale relasjoner årene som kommer. Dette har allerede medført en betydelig dreining av norske bistandsmidler. Det er flere muligheter å håndtere utviklingen på. Som nevnt kan man skille tydeligere innenfor det eksisterende bistandsbudsjettet. Avhengig av hvordan man anser og budsjettfører «fattigdomsreduksjon» og «globale fellesgoder» kan én mulighet være å holde de to kategoriene adskilt ved hjelp av klare budsjettmessige skranker. En mer spisset, tydelig og avgrenset definisjon av fattigdomsreduksjon kunne hjulpet norske beslutningstakere å se målkonflikter mellom de to kategoriene, og deretter klarere skilt i enten en todeling (0,7 prosent av BNI til fattigdomsreduksjon og 0,3 til globale fellesgoder) eller en tredeling (0,2 prosent til fattigdomsreduksjon, 0,2 prosent til globale fellesgoder og 0,6 prosent til overlappende aktiviteter).

Selv om det er grunn til å tro at en slik inndeling bedre reflekterer hva som er *de facto* sammensetning av norsk bistand i dag – og at en budsjettmessig tydeliggjøring kunne hjulpet med å sikre andelen til fattigdomsreduksjon fra ytterligere «uthuling» – er det som nevnt viktige ankepunkter. For det første vil som nevnt Norges bidrag til globale fellesgoder være låst til et relativt begrenset nivå. For det andre vil man legge begrensninger på engasjementet for globale fellesgoder ettersom bistand primært er en global omfordelingsmekanisme med et prinsipielt regelverk – noe som også kan forsinke mer systemisk reform og mobilisering fra andre ressurser. Et tredje alternativ er derfor å utrede en gradvis kursendring som kan skape et like forpliktende samarbeid rundt globale utfordringer – uten at det går på bekostning av bistandens nåtidige behov og mål (Kharas et al., 2020). Internasjonale initiativ som for eksempel Global Public Investment (Glennie, 2020) forsøker å etablere en felles «pott» for alle verdens land, der *alle* bidrar etter finansiell evne og får etter behov. Hensikten er å etablere en mer egalitær multilateral institusjon som kan avhjelpe alle land – uavhengig av økonomisk status – i møte med globale utfordringer og ivaretagelsen av globale fellesgoder.

For Norge, som allerede bruker betydelige midler på globale fellesgoder – både innenfor og formodentlig *utenfor* bistandsbudsjettet – trengs en større bevissthet og mer informasjon rundt de to ulike utviklingspolitiske kategoriene, i tillegg til en mer nyansert konseptualisering.⁴⁸ Et første steg kan være å sette opp et klarere konseptuelt skille mellom saksfelt som på den ene siden faller innenfor *bistand til avskaffelse av*

⁴⁸ Arbeidet med Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) er et viktig skritt på veien, men vi trenger en fullgod beregning av begge kategorier. I dette arbeidet må man derfor også se på finansiering og investeringer som ligger utenfor bistandsbudsjettet, og vurdere hvordan

fattigdom, og på den andre siden *globale investeringer basert på globale fellesinteresser*. En ny kategori for utvikling representerer ikke et «enten-eller-valg» og må ikke presses inn i et nullsumspill innenfor én prosent av BNI, men bør ses på som komplementerende strategiske veivalg. Ønsket er å fremprovosere en tekning om utviklingsproblemers ulike natur og Norges forutsetninger for å adressere disse effektivt.⁴⁹ Differensieringen kan gi et mer finmasket system for effektivitetshensyn – som overlapper bedre med den svært så differensierte porteføljen som norsk utviklingsfinansiering tross alt har blitt.⁵⁰

Bistand til avskaffelse av fattigdom vil vokse ut av kjerneformålet i bistand og rendyrkes som det. Det bør alltid være ODA, og ha størst mulig effekt mot fattigdom, og kan slik sett rettes geografisk mot de fattigste land og populasjoner.⁵¹ En ny utviklingspolitisk kategori for «globale investeringer» vil være basert på globale fellesinteresser.⁵² Det *kan* være ODA, men vil primært være i tillegg til ODA-bistand (separat og addisjonelt), og skje der det har størst effekt mot problemet, eller ved teknologiutvikling som krever innsatser fra ressurssterke land.

Grensegangen må måtte tråkkes opp gjennom utredninger og praksis innenfor enkeltsektorer. For eksempel er helse og klima områder der den prinsipielle tenkingen har kommet lengst, og der de praktiske implikasjonene er tydeligst. Man kan benytte det kritiske moment som covid-19 har bragt inn i debatten om internasjonalt samspill og globale fellesgoder, og slik sett brukt helsefeltet som et pilotområde der man arbeider frem en mer helhetlig innsats i tråd med de ideer presentert her. Målet

vi regner kjernestøtte til multilaterale institusjoner. Sistnevnte holdes utenfor i tallmaterialet presentert i dette notatet.

⁴⁹ En slik modell er nødt til å utrede en rekke spørsmål og gjøre en grundig seleksjon vedrørende hvilke globale fellesgoder Norge skal jobbe med, hva man søker å oppnå, hvordan Norge mest effektivt kan jobbe (bistand, diplomati eller annen konsesjonell finansiering). Man er også nødt til å kritisk gjennomgå hvilke land og steder som mest effektivt kan bidra til frembringelsen av globale fellesgoder hvis de får assistanse. Man kan ikke bare anta at klimabistand til mellominntektsland (som potensielt kan ta de største kuttene) er mest effektivt – man må sørge for at tiltaket er effektivt og blir effektivt implementert.

⁵⁰ Også Inge Kaul (2020b) har tatt til orde for en opprydding av internasjonalt utviklingssamarbeid på grunn av den forvirring om mandat, tiltak og definisjoner som råder grunnen i dag.

⁵¹ Ettersom Norges bidrag stort sett begrenser seg til investeringer og finansiering, bør man ha som hovedregel at bistandsoverføringer skjer i fattige land, men ikke utelukke at finansieringen også kan kanaliseres dit et fellesgode (hvis fordeler primært kommer fattige land til gode) produseres mest effektivt, som for eksempel gjennom fellesinnkjøp eller såkalt «market shaping». Det viktigste kriteriet for utvelgelse bør imidlertid være størst effekt hos fattige land – på grunn av deres sårbarhet og manglende forutsetninger for å håndtere konsekvensene av grensesprengende globale utfordringer. Humanitær bistand vil også naturlig falle innenfor denne kategorien. Ifølge Kenny (2020) bør lakmustesten om bistand skal finansiere globale fellesgoder være at investeringene går til goder som har så betydelige nasjonale gevinster hos utviklingsland at de ville prioritert dette uavhengig av den global gevinsten.

⁵² Som påpekt av Glennie (2020) impliserer også «investeringer» at man forventer en viss avkastning i form av utvikling som alle har interesse av – fremfor «bistand» som etterlater et inntrykk av avlat eller veldedighet.

vil være å imøtegå «den stille revolusjon» og arbeide frem en mer balansert, rettferdig og optimalisert allokering av offentlige ressurser for utvikling.

Om forfatteren

Nikolai Hegertun jobber som seniorrådgiver i Norads prosjekt om fremtidens bistand. Han var tidligere doktorgradsstipendiat ved Senter for Utvikling og Miljø (SUM) på Universitetet i Oslo, og har ledet tenketanken Civita sitt prosjekt om utviklingspolitikk i samarbeid med Bill og Melinda Gates stiftelsen. Han har også jobbet på Oslosenteret for Fred og Menneskerettigheter.

Referanser

- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Barrett, S. (2007). *Why cooperate? The incentive to supply global public goods*. Oxford University Press.
- Barrett, S. (2014). Global public goods and international development. I J. W. Evans & R. Davies (Red.), *Too global to fail: The World Bank at the intersection of national and global public policy in 2025*. World Bank.
- Barrett, S. (2016). Collective action to avoid catastrophe: When countries succeed, when they fail, and why. *Global Policy*, 7(1), 56–66.
- Bejraoui, A., et al. (2020). Lessons learnt from the 2019 Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) data survey. *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 84, OECD Publishing.
- Birdsall, N. & Diofasi, A. (2015). Global public goods for development: How much and what for? CGD.
- Carbone, M. (2007). Supporting or resisting global public goods? The policy dimension of a contested concept. *Global Governance*, 13(2), 179–198.
- Conceicao, P. (2003). Assessing the provision status of global public goods. I I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza (Red.), *Providing global public goods, managing globalization*. Oxford University Press.
- Davies, R. (2014). Something's gotta give: Aid and the financing of global public goods. I J. W. Evans & R. Davies (Red.), *Too global to fail: The World Bank at the intersection of national and global public policy in 2025* (s. 95–115). World Bank.
- Desai, M. (2003). Public goods: A historical perspective. I I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza (Red.), *Providing global public goods, managing globalization*. Oxford University Press.
- Gavas, M. & Pleeck, S. (2021). *Global trends in 2021: How COVID-19 is transforming international development*. CGD.
- Glennie, J. (2019). *Global public investment. Five paradigm shifts for a new era of aid*. Joep Lange Institute.
- Glennie, J. (2020). *The future of aid. Global public investment*. Routledge.
- Hjertholm, P. & White, H. (2000). Survey of foreign aid: History, trends and allocation. I *Discussion Papers*, No. 00–04. University of Copenhagen.
- Holmås, H. E. (2021). *Kloden brenner. Hva må gjøres?* Res Publica.
- Hynes, W. & Scott, S. (2013). The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward. *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 12, OECD Publishing.
- Kaul, I. (2012). Global public goods: Explaining their underprovision. *Journal of International Economic Law*, 15(3), 729–750.
- Kaul, I. (2020a). *Multilateralism 2.0: It is here – are we ready for it? Global Perspectives*, 1(1).
- Kaul, I. (2020b). Redesigning international co-operation finance for global resilience. I *Development co-operation report 2020: Learning from crises, building resilience* (s. 149–161). OECD Publications.
- Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K. & Mendoza, R. U. (Red.). (2003). *Providing global public goods, managing globalization*. Oxford University Press.
- Kaul, I. & Le Goulven, K. (2003a). Financing global public goods: A new frontier of public finance. I I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza (Red.), *Providing global public goods, managing globalization*. Oxford University Press.

- Kaul, I. & Le Goulven, K. (2003b). Institutional options for producing global public goods. I I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza (Red.), *Providing global public goods, managing globalization*. Oxford University Press.
- Kenny, C. (2020). *Official development assistance, global public goods, and implications for climate finance*. CGD Policy Paper 188.
- Kenny, C., Snyder, M. & Patel, D. (2018). Measures of global public goods and international spillovers. CGD Working Paper 474.
- Kharas, H. & Rogerson, A. (2017). *Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited*. Overseas Development Institute.
- Kharas, H., Rogerson, A. & Cichocka, B. (2020). *Horizon 2025 – end of the beginning: Development cooperation in the pandemic age*. CGD Policy Paper 193.
- Kickbusch, I. (2014). *The next era of global health? Follow the money*. Chatham House Expert Comment.
- Nordhaus, W. (2020). The climate club. *Foreign Affairs*, 99(3).
- Prizzon, A. & Pudusser, J. (2021). *From aid to development partnerships. Lessons from the literature and implications of the Covid-19 crisis*. Overseas Development Institute.
- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.
- Rogerson, A. & Ritchie, E. (2020). *ODA in turmoil: Why aid definitions and targets will come under pressure in the pandemic age, and what might be done about it?* CGD Policy Paper 1998 December 2020.
- Selbervik, H. & Hagen, R. J. (2021). *Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken*. Christian Michelsens Institutt.
- Smith, K. (2017). Innovating for the global commons: Multilateral collaboration in a polycentric world. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 49–65.
- Soucat, A. (2019). Financing common goods for health: Fundamental for health, the foundation for UHC. *Health Systems & Reform*, 5(4), 263–267.
- Soucat, A. & Kickbusch, I. (2020). Global common goods for health: Towards a new framework for global financing. *Global Policy*, 11(5), 628–635.
- Sumner, A. (2016). *Global poverty. Deprivation, distribution, and development since the Cold War*. Oxford University Press.
- Thonstand, K. A. (2020). *Bærekrafts- og gjeldsutfordringer i Afrika sør for Sahara*. Norad 5/2020.

Rapporter

- Development Initiatives. (2016). *Measuring aid to global public goods (GPGs). An approach to estimating funding for GPGs from providers of official development assistance*. Discussion Paper.
- International Task Force on Global Public Goods. (2006). *Meeting global challenges: International cooperation in the national interest*. Final Report. Stockholm, Sweden.
- Verdensbanken. (2020a). Reversal of fortune. Poverty and shared prosperity 2020.
- Verdensbanken. (2020b). Africa's Pulse, October 2020, vol. 22.
- The Review on Antimicrobial Resistance 2016.
- UN A/69/700 The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet.
- The National Intelligence Council. (2021). Global trends 2040 – a more contested world.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, Global Sustainable Development Report. (2019). *The future is now – science for achieving sustainable development*.
- OECD. (2021). *Global outlook on financing for sustainable development 2021*.
- UNCTAD. (2014). *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An action plan*. United Nations.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 19 (2002–2003)
- Meld. St. 13 (2008–2009)
- Meld. St. 33 (2011–2012)
- Meld. St. 24 (2016–2017)
- Meld. St. 27 (2018–2019)
- Prop. 1 S (2018–2019), Utenriksdepartementet.

**Abstract in English
Aid's Silent Revolution?**

After decades of progress on a number of development parameters such as poverty reduction, hunger, and child and maternal health, we now see an emerging pessimism related to the international society's ability to solve global challenges. Indeed, the world seems increasingly embroiled by crises of a global nature, whether it's the ongoing economic and health crisis caused by Covid-19 or the weather extremes caused by climate change. Although not explicitly recognized, these developments are fundamentally changing international development cooperation. Foreign aid is increasingly directed towards global public goods such as climate, pandemics, the oceans and biodiversity. Norway is leading the pack with more than 20 percent of its earmarked aid addressing global public goods. Resources for poverty alleviation among the world's poorest nations has come under increasing pressure from these global public goods and confronts us with fundamental questions about what foreign aid has become, and what it should be.

Keywords: global public goods · climate · pandemics · development cooperation · globalization