

Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken

Rune Jansen Hagen*
Universitetet i Bergen, Norge

Hilde Selbervik
Christian Michelsens Institutt, Norge

Sammendrag

Bærekraftsmålene har gitt klassiske spørsmål innenfor utviklingspolitikken ny relevans: Hvem skal betale for globale fellesgoder? Kan man bruke bistand til dette formålet, eller bør den reserveres for innsats i spesifikke fattige land? I denne artikkelen undersøker vi hvordan DAC-landene, som kollektiv og hver for seg, forholder seg til disse temaene. Vi finner at de sliter med å følge en konsistent linje. Vi mener norske myndigheter kan tjene på å konseptualisere internasjonale fellesgoder bedre. Da blir det for det første enklere å ha en prinsipiell holdning til finansieringen av dem. For det andre kan en slik forståelse gi grunnlag for en strategisk tilnærming til nye initiativer. Det er liten grunn til å tro at man vil ha mye større budsjetter til rådighet fremover. Teorien viser dessuten at man må forvente at det er optimalt å bruke skreddersøm for å fremskaffe ulike fellesgoder. Det krever detaljkunnskap. Vi trenger større forståelse av hvordan eksisterende multilaterale organisasjoner og mekanismer som håndterer både bistand og globale fellesgoder virker. Vi trenger dessuten mer innsikt i hvordan dagens multilaterale system fungerer på ulike felt. Norge kan og bør bidra til det globale fellesgodet som denne typen kunnskap utgjør.

Nøkkelord: globale fellesgoder • bistand • bærekraftsmålene

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

©2022 Rune Jansen Hagen & Hilde Selbervik. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Hagen, R. J. & Selbervik, H. (2022). Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken. *Internasjonal Politikk*, 80(3), 323–349. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3531>

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» slik ble koplingen mellom globale fellesgoder og utviklingspolitikken beskrevet av en bistandsbyråkrat for ca. 20 år siden (Sagasti & Bezanson, 2001, s. 2). Når begrepet først ble benyttet i den sammenhengen skal være usagt. Rundt årtusenskiftet, i kjølvannet av boken *Global Public Goods: Development Cooperation in the 21st Century*, utgitt for UNDP (Kaul et al., 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 & Bezanson, 2001). Det kan imidlertid se ut som prosjektet kollapset i den politiske virkeligheten.

Bakteppet for debatten den gang 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 uløste. Det ble også mer utbredt blant giverlandene i OECDs Development Assistance Committee (DAC) å begrunne og rettferdiggjøre bistand ut ifra 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 & Bezanson, 2001). Covid-19-pandemien og bærekraftsmålene har bidratt til at problematikken igjen har blitt satt høyt på dagsordenen (se Kenny, 2020; Rogerson & Ritchie, 2020).

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 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.

Gratispassasjerproblematikk og samhandlingsutfordringer ble tydelig illustrert da flyktninger strømmet til Europa i 2015 og 2016 som et resultat av Syria-konflikten.

¹ Artikkelen bygger på et lengre notat med samme navn som er finansiert av NORAD. Vi takker Nikolai Hegertun og Ottar Mæstad for nyttige innspill og kommentarer. Robert Forster, ph.d.-stipendiat ved CMI, har assistert med å identifisere relevante policy-dokumenter i et utvalg giverland og har gjort første grovsøk/gjennomgang av disse. Alt innhold, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterens egen regning.

Vi har sett det når det gjelder klimafinansiering og 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 tøye 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 & Scott, 2013; Lomøy, 2021). Rogerson og Ritchie (2020, s. 5–6) viser hvordan man over tid har fått en stadig bredere ODA-definisjon. Dersom globale fellesgoder i økende grad finansieres av giverlands bistandsbudsjetter, vil dette medføre at formål i fattige land, som kan være minst like presserende for landene det gjelder, fortrenses. 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 vært urettferdig, siden det er de rike landene som har påført kloden endringer i klimaet.

Debatten om finansieringen av globale fellesgoder har blitt ytterligere intensivert av bærekraftsmålene. 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? Er det mulig å trekke opp en grense mer prinsipielt, eller må man behandle hvert enkelt felt/tema for seg? I denne artikkelen undersøker vi hvordan DAC-landene, som kollektivt og hver for seg, forholder seg til disse spørsmålene.

Først gjennomgås sentrale begreper i litteraturen om bistand og fellesgoder. Deretter kartlegger vi hvordan DAC, som ofte fungerer som premissleverandør og standardsetter for majoriteten av bistandsgiverne, konseptualiserer globale fellesgoder. Mot dette bakteppet undersøker vi hvordan et utvalg bilaterale aktører har trukket opp linjene mellom bistand og fellesgoder. Vi undersøker om det finnes en overordnet policy i tråd med de retningslinjer som er trukket opp av DAC og hvorvidt det problematiseres under hvilke omstendigheter bistand kan benyttes til finansiering av globale fellesgoder. Analysen bygger på sentrale policy-dokumenter i et

knippe 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. Vi spør: Kan dette være et eksempel til etterfølgelse, eller sitter man fast mellom politikk og statistikk? Avslutningsvis skisseres hvilke implikasjoner dette i så fall burde ha for norsk bistand.

Fellesgoder i læreboken

Hvis man skal kunne vurdere ulike konseptualiseringer av globale fellesgoder, må man forstå begrepet. Lærebokdefinisjonen 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 fortrengsel for et annet individs konsum og at ingen kan ekskluderes fra å nyte godt av det. For 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	Klubbgoder

I virkeligheten er skillelinjene glidende, men denne grovinndelingen er likevel nyttig for en første diskusjon av 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.

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 mer enn det som er sosialt optimalt, for eksempel overbeite. For hver enkelt bruker er det imidlertid best å fortsette å benytte allmenningen for sine formål, i alle fall så lenge de kun tenker egennytte. Den reduserte bruksverdien som påføres andre er en negativ eksternalitet. Den kan være en begrunnelse for offentlig inngripen.

Eksternaliteter er effekter som ikke virker gjennom markeder. De har derfor ikke en pris som reflekterer nytte eller kostnader for andre, og dermed internaliseres

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.

ikke disse hos den som tar beslutningen. Eksternaliteter kan være positive eller negative, og henholdsvis subsidier og avgifter kan tenkes å bidra til at disse blir internalisert. 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. Merk at eksternaliteter kan være bidrag til kollektive goder (og onder). Gjennom vaksinasjon skapes en befolkning med motstandsdyktighet mot den smittsomme sykdommen. Det er et fellesgode.

Klubbgodter kalles av og til imperfekte fellesgodter fordi graden av rivalisering kan reduseres gjennom å begrense tilgangen til «medlemmene» av klubben, for eksempel gjennom å kreve medlemsavgifter eller inngangspenger.

Vi kan 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. 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 fellesgodter og eksternaliteter.

Samhandlingsproblemer

Et godes karakteristika er dynamiske; de avhenger av endringer i teknologi, politikk og institusjoner. På ethvert tidspunkt former egenskapene det kollektive samhandlingsproblemet som må løses for å fremskaffe det.³ En viktig lærdom fra teorien er at grupper ofte kan slite med «gratispassasjerer». 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 være best for et individ som kun har tanke for egennyttens sin at resten bidrar uten at de selv gjør det. Kyle, Ridley og Zhang (2017, s. 186) 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 bidra uansett hva de andre aktørene gjør. Med andre ord vil alle

³ Mer presist er det fire faktorer som til sammen former samhandlingsproblemer (Buchholz & Sandler, 2021): gradene 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.

være gratispassasjerer selv om det kollektive godet da ikke fremskaffes. Men utfal-
lene 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 gruppemedlemmene 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 interaksjon gir
bedre resultater på den internasjonale arena.⁴

Det er heldigvis ikke slik at alle samhandlingsproblemer medfører at alle aktø-
rer 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 ut over dette er
bortkastede. Ved beste forsøk, er det bidraget til noe annet enn denne innsatsen for å
nå målet som er forgjeves.⁵ Skal man forstå et konkret samhandlingsproblem, er det
derfor viktig med detaljkunnskap. Barrett (2006, 2011b) viser at selv når utfordrin-
gene er såpass like som utryddelse av de smittsomme sykdommene kopper og polio,
er «spillene» forskjellige på viktige punkter.⁶

Olson (1965) påpekte at vi kan tenke oss situasjoner hvor ett gruppemedlem
har så stor egennytte eller så lave kostnader at de på egen hånd vil sørge for en viss
forsyning av fellesgodet. Slike aktører kan også gå foran ved å bevilge «såkornmidler»
betinget på at andre bidrar. Innsatsen til Bill Gates kan muligens være et eksempel
fra den internasjonale arenaen. 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, Blume & Varian, 1986).⁷ 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 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».

⁴ 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.

⁵ Se Jayaraman og Kanbur (1999) for noen enkle analyser av hvordan et giverland vurderer direkte
overføringer til et mottakerland versus bidrag til et gode som begge har nytte av for disse tre
aggregeringsteknologiene.

⁶ 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.

⁷ 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.

Det er imidlertid velkjent fra litteraturen om bistandsallokering at giverlandene har både mer og mindre opplyste egeninteresser knyttet til gavmildheten.⁸ Bistand er nok derfor snarere et eksempel på det som i den teoretiske litteraturen omtales som «impure altruism». 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 *freeriding* 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 fremste eksempelet i moderne tid er staten.⁹ Den har maktmidlene til å inndrive bidrag i form av skatter og avgifter. 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:

The 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 & Smitham, 2021)

⁸ Et nylig eksempel fra denne litteraturen, er Bermeo (2017).

⁹ Det er imidlertid viktig å huske at det ikke er det eneste. 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, og institusjonsbygging kan gi viktige bidrag. Suverenitet både på og under havoverflaten har blitt styrket gjennom internasjonale traktater som har lagt et bedre juridisk grunnlag for forvaltning av naturressurser. Elektronisk overvåkning gir dessuten nye muligheter for å håndheve suverenitet over havområder, noe som er et eksempel på at teknologisk utvikling kan endre samhandlingsproblemer.

En institusjonell overbygning er riktignok ikke en nødvendig betingelse for finansiering av globale fellesgoder. Ifølge Davies (2015a, s. 95) går omtrent 25 prosent 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 en optimal måte.¹⁰ På klimafeltet kritiserer for eksempel Barrett (2011a, s. 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.»¹¹

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. 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 et al., 2017). Det er få som har incentiver til å tenke helhetlig og vanskelig å få til reformer som forbedrer arbeidsdelingen og høyner effektiviteten.¹² Det er lett å tenke på multilaterale organisasjoner som eksempler på at internasjonale samhandlingsproblemer kan løses – kanskje til og med som globale fellesgoder i seg selv – men verken de eller systemet behøver å være ideelt av den grunn.

¹⁰ 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).

¹¹ 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 Montreal-protokollen til en suksess: Handelsrestriksjonene mot dem som ikke sluttet seg til avtalen.

¹² 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.

De multinasjonale institusjonene er dessuten bare en del av systemet. Det kan gi seg utslag i utilsiktede effekter, som da 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.¹³ 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-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 vaksiner, 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. 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.¹⁴ Teorier om samhandling kan si noe om hvordan ulike oppfatninger om hva som er

¹³ 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).

¹⁴ 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.

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. 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?

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 forrige seksjon, 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 prosent 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 & Richie, 2020). Disse spenningene har alltid ligget der og har medført at DAC kontinuerlig har jobbet med spillereglene for å minimere «unnasluntring» og «skjønnmaling.»

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.¹⁵

¹⁵ *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.

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 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 prosent av støtten regnes som bistand. Men det er også en god del organisasjoner med en koeffisient som er mindre enn 1, som Verdens meteorologiske 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 begge tilfeller ser man altså bort i fra eventuelle gevinster de kan ha av at globale fellesgoder som grunnforskning og felles kjørerregler 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:

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, s. 5)

Statistikksystemet til DAC kan betraktes som et kollektivt gode.¹⁶ En oppdatert, nøyaktig oversikt over ressursstrømmer til utviklingsland basert på meningsfulle statistiske kategorier gir alle interessenter – også dem som er utenfor klubben – et godt beslutningsgrunnlag. DACs cocktail av politikk og statistikk blandes imidlertid stadig på ny. 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 hodebry i lang tid (Hynes & Scott, 2013).¹⁷ 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. Rasjonale 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, s. 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. Dette 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 høynivåmøtet 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

¹⁶ 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, s. 1),

¹⁷ 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.

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 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 grensdragningene 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. Ut over den overordnede regelen om at formålet må være å fremme økonomisk utvikling og velferd, står det kun at utviklingssamarbeid 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 (OECD, 2020, s. 1):

- All direct support to countries on the DAC List of ODA Recipients to fight the pandemic and invest in recovery counts as ODA.
- The costs of providing vaccines/tests/treatments to developing countries are eligible as ODA.
- Research 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.

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 gode¹⁸ – ser man her nok en grensdragning mot

¹⁸ 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.

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.¹⁹ Diskusjonen av bidrag til multilaterale organisasjoner og eksemplene fra reformprosessen gir imidlertid som slutning at DAC ikke kategorisk utelukker dette.

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.²⁰ Spørsmålet blir da om dette har sporet noen av de tradisjonelle givene til å utvikle sitt eget rammeverk?

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 & Bezanson, 2001, s. 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?»²¹

Som vi så i seksjonen foran, har man i noen grad konseptualisert globale fellesgoder i DAC. Likevel fremstår tematikken 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.²² I det følgende ser vi på om, og i så tilfelle hvordan, globale fellesgoder er omtalt i policydokumenter.²³ Vi fokuserer på en håndfull giverland: USA,

¹⁹ 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, s. 422).

²⁰ I notatet som artikkelen bygger på, ser vi nærmere på Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Her konseptualiseres globale fellesgoder for første gang i policy sammenheng som en del av et forsøk på å fange opp at givernes innsats ikke lengre utelukkende kan bedømmes ut ifra bistandsandel eller -volum. Av plasshensyn utelater vi drøftingen av nyvinningen her, som dessuten ikke er et rent DAC-prosjekt.

²¹ Intervju med bistandsbyråkrat i utenriksdepartementet i Luxemburg, jf. referanseliste.

²² Det er medlemslandene selv som rapporterer inn til DAC, som ikke foretar årlige bokettersyn. Med jevne mellomrom gjennomføres som nevnt *peer reviews* av hvert enkelt medlemsland. Disse gjennomgangene er relativt omfattende; hele bistandsporteføljen gjennomgås. Rapportene publiseres av DAC og kritiske merknader er dermed offentlig tilgjengelige.

²³ Det bør nevnes at samtlige lands gjeldende politikker ble utarbeidet og vedtatt før covid-19-pandemien.

England, Sverige, Danmark, Norge, Finland og Luxemburg. Siden Luxemburg skiller seg ut med en noe annen tilnærming enn de andre, går vi litt mer i dybden her. I tillegg til gjennomgang av tilgjengelige dokumenter og strategier har vi gjennomført intervjuer med enkelte bistandsbyråkrater.²⁴

Manglende konseptualisering av globale fellesgoder

Av de nevnte landene er Norge giveren som hyppigst anvender begrepet globale fellesgoder. I Meld. St. 24 (2016–2017) er de omtalt ni ganger, og det klargjøres hvilke av dem som er sentrale for 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» (Meld. St. 24 (2016–2017) s. 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 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. However, actions to address these challenges remain underfunded and often difficult to coordinate» (DDCHA, 2018, s. 6).²⁵ Det understrekes at fremskaffelsen av disse 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, s. 6).

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, s. 6). I dette ligger det at dansk innsats i utviklingsarbeidet vil spisses inn mot prioriteringer hvor

²⁴ Det har vært 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 var 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 17.03.2021). Og som det het fra en SIDA-byråkrat: «Vi pratar inte så mycket i termerna av public goods» (e-post fra SIDA, datert 08.02.2021).

²⁵ 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, s. 12).

danskene har særlige interesser eller komparative fortrinn. Begrepet benyttes også i forbindelse med en illustrasjon av hvilke bærekraftsmål danskene vil prioritere. 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», men uten at det eksplisitt konseptualiseres. I den amerikanske strategien benyttes ikke begrepet direkte, men den uspesifiserte varianten «fellesgoder» blir brukt et par steder. Behovet for å finne lokale løsninger understrekes, men også at «seeking local solutions does not mean ignoring transnational problems or public goods» (USAID, 2019, s. 31, 32).

I den britiske bistandsstrategien fra 2015 nevnes ikke begrepet og heller ikke i de to gjennomgangene av bilateralt og multilateralt samarbeid fra 2016 (DFID, 2016a, 2016b; HM Treasury, 2015). Dette gjelder også policydokumentene fra de øvrige nordiske landene. Viktigheten av å håndtere globale utfordringer, og da ofte i betydningen globale fellesgoder, synes imidlertid å være gjennomgående. Som vi så i forrige seksjon er også dette tilfelle i DAC. Ingen av givene referer til verken lærebokdefinisjonen av globale fellesgoder eller de mange gråsonene man vil støte på i praksis (jf. seksjon 2 og 3). Policydokumentene gir liten direkte veiledning om avveininger når det kommer til praktisk politikk.

De siste tiårene har man gått mer fra å ha fokus på spesifikke utfordringer i utviklingslandene til å rette oppmerksomheten på globale og grenseoverskridende problemstillinger. Disse beskrives i nesten like stor grad 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, s. 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, s. 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, s. 10). Dette mener man vil kunne føre til utbrudd av sykdommer, miljødeleggelser, klimaendringer, migrasjon og internasjonal kriminalitet.

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. Særlig de nordiske landene og Luxemburg fremhever behovet for felles engasjement og sterk støtte til multilaterale institusjoner og avtaler, så som EU, den afrikanske union, FN-systemet, Parisavtalen 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, s. 3). Ifølge Luxemburgs strategi er de globale utfordringene så store at de «cannot be addressed by any one country alone» (DDCHA, 2018, s. 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» (Meld. St. 24 (2016–2017) s. 8).

I den britiske strategien er multilateralismen og behovet for kollektive handlinger ikke så sentralt som hos de mindre givene. Britene selv posisjonerer seg som en global leder (HM Treasury, 2015, s. 5, 16). I den amerikanske strategien nevnes det 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, s. 32). Men generelt vektlegger amerikanerne bilaterale løsninger: «We will support global development country-by-country» (USAID, 2019, s. 38). Med den nye Biden-administrasjonen ser vi imidlertid en dreining mot en mer kollektiv tilnærming til globale utfordringer, manifestert ved at amerikanerne igjen har sluttet seg til Parisavtalen 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 policydokumentet 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, s. 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*. 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, s. 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» (Meld. St. 24 (2016–2017) s. 8). I en tettere og mer sammenvevd verden er det derfor «til vår fordel å bevare globale fellesgoder» (Meld. St. 24 (2016–2017) s. 16). Det antydes ikke hvor mye som bør allokteres til globale fellesgoder, men understrekes at «Det er sannsynlig at en økende andel av internasjonal bistand vil bli brukt på globale fellesgoder og felles globale utfordringer» (Meld. St. 24 (2016–2017) s. 73). Det utvises med

andre ord ingen bekymring for eller prinsipielle innsigelser mot å bruke bistand i denne sammenhengen.

Dansk holdning er at globale fellesgoder i fattige land kun kan finansieres innenfor dagens rammer dersom de kan godskrives som ODA. Fra britisk hold heter det at: «We don't have a formal policy position 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.»²⁶ Fra svensk UD understrekes det at man ikke har noen generell politikk på dette feltet ut over 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, 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.»²⁷ Det har imidlertid ikke vært aktuelt for svensk UD å gå utover retningslinjene trukket opp av DAC.²⁸

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.

Luxemburg: En modell til etterfølgelse?

«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, s. 20).

Luxemburg er en liten giver i absolutt volum, men er av de få landene som når FN's målsetting om 0,7 prosent av BNI. Landets bistand har blitt mer enn fordoblet de siste 20 årene, og siden 2009 har nivået ligget ganske stabilt på 1 prosent av BNI. I 2014 ble det vedtatt et minimumvolum på Luxemburgs ODA, som en sikkerhetsforanstaltning i forhold til en potensielt synkende BNI (OECD, 2017c, s. 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

²⁶ E-post fra FCDO, 22.03.2021.

²⁷ E-post fra det svenske utenriksdepartementet, 24.03.2021.

²⁸ Intervju med svensk bistandsbyråkrat, jf. referanselisten.

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 derfor valgt en snevrere definisjon av hva som rapporteres (OECD, 2017c, s. 17). Den samme linjen har de inntatt når det gjelder klimafinansiering.²⁹ Men hva er egentlig rasjonale bak Luxemburgs politikk? Kan Luxemburg være et eksempel til etterfølgelse?

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 2016.³⁰

På klimafeltet har Luxemburg forsøkt å markere seg som en utenrikspolitisk aktør (OECD, 2017c). Som et resultat av arbeidet med Parisavtalen opprettet Luxemburg i 2015 en egen budsjettlinje for klimabistand under departementet for miljø, klima og bærekraftig utvikling. Landet 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, er Luxemburgs bistandsbudsjett på ca. 400 millioner euro per år. Dette rapporteres til DAC som ODA. I tillegg bruker miljødepartementet 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 prosent. For perioden 2021–2025 er det bevilget 200 millioner

²⁹ Det har de foreløpig ikke gjort med andre internasjonale fellesgoder som global helse.

³⁰ 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 & 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 flykninger i giverlandene utenom.

euro til klimabistand utenom ODA. All klimabistand – både det som regnes som klimatilpasningstiltak og utslippsreducerende tiltak – holdes utenfor ODA. 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.

Det faktum at Luxemburg er et lite land som også er et av de rikeste i verden, setter landet i en særstilling. Det er bred konsensus omkring utviklingspolitikken. I Luxemburgs 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. Hvorvidt denne modellen kan være et generelt eksempel til etterfølgelse, er kanskje tvilsomt. Man kan dog tenke seg at land med liknende karakteristika, eksempelvis Norge og Sverige, kunne ha valgt en tilsvarende tilnærming.

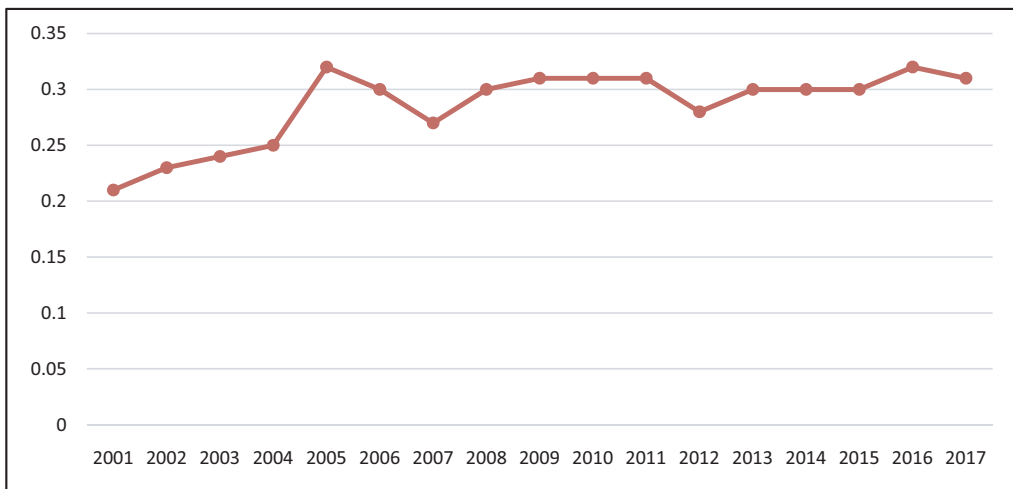
Mulige implikasjoner for norsk utviklingspolitikk

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 nytenkning. Flere akademikere har forsøkt å komme givernes til unnsetning ved å lansere modeller for å løse både finansieringsgap og samhandlingsutfordringer. Inge Kaul har vært en sentral stemme i policydebatten omkring globale fellesgoder de siste drøye 20 årene (Kaul, 2013, 2017; Kaul et al., 1999). 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 det siste 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 er mer 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 over 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.³¹

³¹ Det er selvsagt vanskelig å vite hvordan utviklingen hadde vært i fravær av en slik argumentasjon.

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, s. 15). Finansieringen av globale fellesgoder bør derfor komme fra andre 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, s. 4). Rogerson og Ritchie (2020, s. 4) 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.»



Figur 1. DAC landenes bidrag i prosent av BNI³²

I 2019 var det kun fem land som klarte å nå FNs målsetting om 0,7 prosent (Danmark og Storbritannia, så vidt, sammen med Norge, Sverige og Luxemburg, alle på rundt 1 prosent).³³ I snitt bidro DAC-landene med 0,3 prosent av BNI, som er omtrent der nivået har ligget de siste 15 årene (jf. figur 1). Basert på disse tallene fremstår det som lite sannsynlig at man ved å innføre et ekstra nivå over 0,7 prosent

³² Basert på data fra OECD.Stat (besøkt 23.09.2021).

³³ I 2020 nådde også Tyskland 0,7-prosentmålet. Dette skyldtes hovedsakelig endring i DAC-regelverket når det gjelder bistandslån (OECD, 2021).

øremerket globale fellesgoder skulle kunne løse problemene knyttet til fremskaffelsen av dem.³⁴

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 fremstår den ofte som temmelig arbitrær, 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.

Av de DAC-landene vi har sett på, er det kun Norge, Danmark og Luxemburg som anvender begrepet «globale fellesgoder» direkte i overordnede policydokumenter. Hvordan dette skal behandles konseptuelt og i praksis er mindre berørt. Mer prinsipielle overveielser er også lite diskutert. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden begrepet lett blir litt abstrakt og utfordringene i praksis er mangefasetterte, «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 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.

³⁴ Storbritannia, som den eneste giveren med lovfestet bistandsnivå på minimum 0,7 prosent og som en av de største bilaterale aktørene, har varslet 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 13.03.2021). 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 24.09.2021).

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 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 & Rogerson, 2018). COVAX, som nå høster kritikk, er muligens et annet eksempel. Wouters et al. (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. 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.³⁵

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 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

³⁵ I lederartikkelen i *Lancet* 13. mars 2021, er man mer kategorisk: «COVAX is wholly unequipped to resolve many of the most pressing threats to its mission.»

løsninger står i kø. Et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag er et potensielt globalt fellesgode som Norge enkelt kan bidra til.

Om forfatterne

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

Hilde Selbervik er seniorforsker og forskningsleder ved Chr. Michelsen institutt i Bergen. Hun har forsket på ulike tematikker knyttet til bistand.

Referanser

- Barder, O. & Rogerson, A. (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>
- Barrett, S. (2006). The smallpox eradication game. *Public Choice*, 130, 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*, 24(3), 361–385.
- Bergstrom, T., Blume, L. & Varian, H. (1986). On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics*, 29, 25–49.
- Bermeo, S. B. (2017). Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world. *International Organization*, 71(4), 735–766.
- Buchholz, W. & Sandler, T. (2019). Global public goods: A survey. *Journal of Economic Literature*, 59(2), 488–545.
- 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. 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* (kap. 5). World Bank.
- Davies, R. (2015b). Aiding global public policy: Rethinking rationales and roles. 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* (kap. 6). World Bank.
- DDCHA. (2018). *Luxembourg's general development cooperation strategy: The road to 2030*. The Luxembourg Government: Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs.
- DFID. (2016a). *Rising to the challenge of ending poverty: The bilateral development review 2016*.
- DFID. (2016b). *Raising the standard: The multilateral development review 2016* (Policy Paper).
- G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. (2018). *Making the global financial system work for all*.
- Glassman, A. & Smitham, E. (2021, 8. mars). *Financing for global health security and pandemic preparedness: Taking stock and what's next*. 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*.
- Hynes, W. & Scott, S. (2013). *The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward* (OECD Development Co-operation Working Papers, Nr. 12). OECD Publishing.
- Jayaraman, R. & Kanbur, R. (1999). International public goods and the case for foreign aid. I I. Kaul et al. (Red.), *Global public goods: Development cooperation in the 21st century* (s. 418–435). 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. *Open Edition Journals*. <https://journals.openedition.org/poldev/2068#tocfrom1n1>
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (Red.). (1999). *Global public goods: Development cooperation in the 21st century*. Oxford University Press.
- 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* (CGD Policy Paper 188, October 2020). Center for Global Development.
- Knoll, A. & Sheriff, A. (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 biståndsanalyser.
- Kyle, M. K., Ridley, D. B. & Zhang, S. (2017). Strategic interaction among governments in the provision of a global public good. *Journal of Public Economics*, 156, 185–199.
- Lancet. (2021, 13. mars). Access to COVID-19 vaccines: Looking beyond COVAX [Leder]. *Lancet*, 397, 941.
- Lomøy, J. (2021). *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/>
- Meld. St. 24 (2016–2017). *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/>
- Meld. St. 17 (2017–2018). *Partnerland i utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20172018/id2604526/>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2017). *The World 2030, Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- 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 for Foreign Affairs of Finland. (2016). *Statrådets redogørelse om Finlands utveklingspolitikk: En värld, en gemensam framtid – mot hållbar utveckling*. SRR 1/2016rd. 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, 16. desember). *DAC high level meeting, final communiqué*.
- 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, 31. oktober). *DAC high level communiqué*.
- OECD. (2017b). *ODA casebook on conflict, peace and security activities*, DCD/DAC (2017)22/FINAL.
- OECD. (2017c). *OECD development cooperation peer review: Luxembourg*.
- 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. (2020). *Frequently asked questions on the ODA eligibility of COVID-19 related activities*, update December 2020.
- OECD. (2021, 13. april). *COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020*. Detailed Note, OECD, Paris.
- 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. & Bezanson, K. (2001). *Financing and providing global public goods: Expectations and prospects* (Study 2001:2). Ministry for Foreign Affairs Sweden.
- Sandler, T. (2001). *On financing global and international public goods* (Policy Research Working Paper; no. 2638). World Bank.
- 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. Michaelowa, K. & Knack, S. (2017). Which donors, which funds? Bilateral donors' choice of multilateral funds at the World Bank. *International Organization*, 71(4), 767–802.

- 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 198). Center for Global Development.
- UN. (2019). *The future is now. Science for achieving sustainable development*.
- Udenrigsministeriet. (2019). *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2020: Plan for udgiftsrammer for udviklingssamarbejdet 2020–2023*. Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet. (2020). *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021: Plan for udgiftsrammer for udviklingssamarbejdet 2021–2024*. Udenrigsministeriet.
- USAID. (2019). *USAID policy framework: Ending the need for foreign assistance*. U.S. Agency for International Development.
- Utrikesdepartementet. (2016). *Policyramverk för svenskt utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd*. Svenska 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 europæiske bistandsaktører

Luxembourg:

- Informant 1: 12. februar 2021, Focal point aid effectiveness, Utenriksdepartementet, Luxembourg.
- Informant 2: 12. februar 2021, DAC delegate, Utenriksdepartementet, Luxembourg.
- Informant 3: 11. februar 2021, Cooperation Officer, Environment/Climate Focal Point, the Ministry of Foreign and European Affairs, Luxembourg.

Norge:

- Informant 4: 15. februar 2021, tidligere Norad-direktør, sjef for OECD-DAC og ambassadør.

Danmark:

- Informant 5: 11. mars 2021, senior rådgiver, Department for evaluation, learning and quality in development co-operation, Ministry of Foreign Affairs, Denmark.

Sverige:

- Informant 6: 19. april 2021, Department for International Development, Swedish Ministry for Foreign Affairs.

Abstract in English Between Politics and Statistics: Global Collective Goods and Development Policy

The adoption of the Sustainable Development Goals has revived some classical issues in development policy: Who should pay for global collective goods? Can foreign aid be used for this purpose, or should such financing be reserved for efforts in specific poor countries? In this article we investigate how the members of the Development Assistance Committee of the OECD, collectively as well as individually, approach these questions. We find that they struggle to be consistent. In our opinion, the Norwegian government could gain from developing a better conceptualisation of global collective goods. This will first of all make it easier to have a consistent policy with respect to financing them. Secondly, such a conceptualisation will allow for a more strategic approach to new initiatives. Going forward, aid budgets are unlikely to

grow much. Moreover, theory demonstrates that it is in general optimal to tailor the provision of different collective goods to the peculiarities of each case. This implies that expertise is essential. We need a better understanding of the functioning of existing multilateral organisations and mechanisms that manage both aid and global collective goods. In addition, more knowledge about the workings of the current multilateral system in different fields is required. Such knowledge is a global collective good and Norway could and should contribute to its provision.

Keywords: foreign aid · global collective goods · sustainable development goals