

NUMBER 1

# CMI WORKING PAPER

JUNE 2024



Photo by VIEWWEAR (Adobe Stock).

## Bistand eller kjøp av tjenester

Hvordan finansiere bidrag  
til globale fellesgoder?

**FORFATTER**

**Ottar Mæstad**  
Chr. Michelsens institutt og  
Development Learning Lab

## INNHold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>Innledning</b>	<b>4</b>
<b>Flere departementer bør ta større ansvar for globale fellesgoder</b>	<b>6</b>
Globale fellesgoder er viktige for vår velferd	6
Behov for å se innsats hjemme og ute i sammenheng	6
Målforskyvning i bistanden	7
Bistandens utilstrekkelighet	7
Gratispassasjerproblemet	7
<b>Hvordan fordele ansvaret – et analytisk rammeverk</b>	<b>9</b>
<b>Hvordan fordele ansvar i praksis</b>	<b>13</b>
Tre hovedkategorier av globale fellesgoder	13
To modeller for felles ansvar	14
Modell A: Betale hver for seg	14
Modell B: Dele på regningen	15
En mer informativ bistandsstatistikk	16
<b>Klimafinansiering – flere hensyn</b>	<b>18</b>
<b>Konklusjon</b>	<b>20</b>
<b>Appendiks 1:</b>	
<b>Hva menes med «gevinster» av globale fellesgoder?</b>	<b>22</b>
<b>Appendiks 2:</b>	
<b>Hvordan bruke rammeverket når gevinstene er vanskelige å måle?</b>	<b>23</b>

Arbeidet med dette notatet startet som del av prosjektet «Bistand 2030», finansiert av Norad, og ble videreført under prosjektet «Knowledge based aid», finansiert av Open Philanthropy. En særlig takk til Nikolai Hegertun for mange gode diskusjoner om globale fellesgoder i bistanden og for innsiktsfulle kommentarer til tidligere utkast. Takk også til Rune Jansen Hagen og Øyvind Eggen for verdifulle innspill og kommentarer.

## SAMMENDRAG

Stabilt klima, rene hav, fravær av pandemier og andre globale fellesgoder er viktige for norsk økonomi og velferd. Når vi betaler utviklingsland for å bidra til forsyningen av slike goder, kjøper vi en tjeneste.

Samtidig har globale fellesgoder betydning for velferden i utviklingsland. Bidrag til globale fellesgoder som i stor grad kommer innbyggere i utviklingsland til gode kan derfor også ha karakter av å være bistand.

Denne tvetydigheten skaper uklarhet om hvor ansvaret for finansieringen av internasjonale bidrag til globale fellesgoder bør ligge. Er det hos bistandsmyndighetene, slik praksis er nå, eller bør også andre departementer ta en del av dette finansieringsansvaret?

Notatet presenterer et nytt rammeverk for hvordan man kan tenke systematisk på dette spørsmålet. Det peker også på konkrete tiltak som vil bidra til at det finansielle ansvaret fordeles mer i tråd med de ulike departementenes mandat og interesser.

Den grunnleggende idéen er at det er fordelingen av gevinstene ved det globale fellesgodet som avgjør i hvilken grad et tiltak skal regnes som bistand eller kjøp av en tjeneste. Så lenge innbyggere i rike land høster minst like store gevinster som innbyggere i utviklingsland, regnes bidragene som kjøp av en tjeneste. Dersom innbyggere i utviklingsland har en mergevinst utover den som tilfaller innbyggere i rike land, regnes denne mergevinsten som bistand.

Bidrag til globale fellesgoder vil plasseres i én av følgende kategorier:

- **Bistand.** Globale fellesgoder der bortimot alle gevinstene tilfaller innbyggere i utviklingsland. Ansvaret legges til bistandsmyndighetene. (Eksempler: Tiltak mot smittsomme sykdommer som særlig rammer fattige land, fredstiltak med små globale ringvirkninger, forskning som er særlig relevant for utviklingsland.)
- **Kjøp av tjeneste.** Globale fellesgoder der innbyggere i utviklingsland ikke har en signifikant mergevinst utover den som tilfalle innbyggere i rike land. Ansvaret legges til andre deler av forvaltningen. (Eksempler: Cybersikkerhet, rene hav, generelle pandemiberedskap / global helsesikkerhet, nedrustning, grunnforskning, naturmangfold.)
- **Både bistand og kjøp av tjeneste.** Globale fellesgoder der rike land har betydelige gevinster samtidig som utviklingsland har signifikante mergevinster. Ansvaret deles mellom bistandsmyndighetene og andre deler av forvaltningen. (Eksempler: Reduserte klimagassutslipp, fredstiltak med betydelige globale ringvirkninger.)

Konsekvensen vil være at ansvaret for finansieringen av enkelte tiltak som i dag finansieres av bistand, flyttes helt eller delvis til andre departementer. Det vil synliggjøre den viljen Norge har til å bidra internasjonalt til forsyningen av globale fellesgoder, uavhengig av om vi gir bistand eller ikke.

Flytting av finansieringsansvaret vil redusere presset på å bruke bistand til å finansiere globale fellesgoder utfra hensynet til norsk velferd og vil rendyrke bistandens rolle som et redskap for internasjonal omfordeling og for å fremme økonomisk utvikling og velferd i fattige land.

Rammeverket gir også grunnlag for å videreutvikle bistandsstatistikken. Bare de bidragene som regnes som bistand vil inngå i *Official Development Assistance* (ODA), mens bidragene som regnes som kjøp av en tjeneste vil rapporteres under *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), som måler et bredere sett av overføringer til utviklingsland enn det som kvalifiserer som bistand.

Rammeverket legger opp til at ulike globale fellesgoder kan behandles ulikt. Dermed legger det også til rette for at det for enkelte globale fellesgoder kan være særlige hensyn som bør ivaretas, utover de hensyn som er relevante for alle fellesgoder. Slike særlige hensyn er aktuelle når det gjelder klimafinansiering, der både avtaler og moralske argumenter taler for at slik finansiering holdes helt utenfor, eller legges på toppen av, bistandsbudsjettet.

## INNLEDNING

Globale fellesgoder, som stabilt klima, rene hav og fravær av pandemier, er viktige for vår velferd.

Å sikre forsyningen av slike goder krever internasjonalt samarbeid. Utviklingsland spiller en sentral rolle i forsyningen av flere globale fellesgoder, og det er blitt mer og mer vanlig at rike land betaler utviklingsland for å vedlikeholde eller produsere slike goder. Betalingen regnes som bistand. Ifølge Norads beregninger, utgjorde bidrag til globale fellesgoder rundt 20 prosent av norsk øremerket bistand i perioden 2015-2020.<sup>1</sup>

Men er det rimelig at internasjonale investeringer i globale fellesgoder som er viktige for vår egen velferd, finansieres utelukkende av bistand? Bør ikke andre departementer også ta ansvar for slike investeringer?

Når vi betaler utviklingsland for å bidra til globale fellesgoder er det *kjøp av en tjeneste*. Det er betaling for en motytelse og ikke en gave, slik bistand er ment å være. Det taler for at bidrag til globale fellesgoder holdes utenfor bistanden og at ansvaret legges til andre deler av forvaltningen.

Samtidig spiller globale fellesgoder en rolle for økonomisk utvikling og velferd i fattige land. Det taler for at bidrag til slike goder regnes som *bistand*.

Utfordringen er at begge deler kan være tilfelle på samme tid. Dermed blir det utydelig hvordan ansvaret for internasjonale bidrag til globale fellesgoder bør fordeles mellom bistandsmyndighetene og andre deler av myndighetsapparatet.

Dette notatet presenterer et analytisk rammeverk for hvordan vi kan tenke systematisk på ulike departementers rolle i forsyningen av globale fellesgoder. Rammeverket kan brukes både til å sortere i hvilke globale fellesgoder som hører hjemme i bistanden og hvilke som bør ligge på andre departementers bord, og til å vurdere hvordan ansvaret for finansieringen av globale fellesgoder best kan fordeles mellom departementer. Rammeverket gir også et grunnlag for å utvikle nye internasjonale retningslinjer for rapportering av bistand knyttet til globale fellesgoder.

I sum peker rammeverket mot at mer av ansvaret for Norges bidrag til globale fellesgoder bør overføres til andre departementer, og at det bør arbeides for en innstramming i hvilke bidrag til globale fellesgoder som regnes som bistand.

Rammeverket tar utgangspunkt i det viktigste kjennetegnet ved globale fellesgoder, at forsyningen av slike goder betyr noe både for vår egen velferd og for velferden i andre land. Det innebærer at bidrag til globale fellesgoder kan være kjøp av en tjeneste og bistand på samme tid. I så fall er det naturlig at ansvaret for forsyningen av slike goder ses på som et *felles ansvar* på tvers av departementer. Notatet skisserer alternative modeller for hvordan slikt felles ansvar kan utøves i praksis, og tar til orde for at ansvarsfordelingen bør være forskjellig for ulike fellesgoder.

Videre bygger rammeverket på kravene OECDs utviklingskomité (DAC) stiller til tiltak som kan godkjennes som bistand, nemlig at hovedmålet må være å bidra til økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. Dette plasserer enkelte globale fellesgoder *utenfor bistandens ansvarsområde*.

Dagens praksis er at bidrag som tilfredsstiller det nevnte kravet, i sin helhet regnes som bistand. Da overser man at bidraget samtidig kan være kjøp av en tjeneste. Her argumenteres det for at bidrag til globale fellesgoder bør regnes som bistand bare i den grad *innbyggere i fattige land har en mergevinst av fellesgodet, utover de gevinstene som kommer alle til del*. For øvrig bør slike bidrag regnes som kjøp av en tjeneste og finansieres over andre deler av statsbudsjettet.

Et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg (Sending-utvalget) la i 2023 fram forslag til hvordan globale fellesgoder kan håndteres i bistanden.<sup>2</sup> Utvalget anbefalte bl.a. å innføre et tydelig skille mellom bidrag til globale fellesgoder og annen bistand, og at det settes en

1 N. Hegertun (2021), Bistand og globale investeringer – neste steg for utviklingssamarbeidet (norad.no). OECD har beregnet at andelen av samlet internasjonal bilateral bistand som brukes på globale fellesgoder var 60 prosent i perioden 2017-21, men deres definisjon av globale fellesgoder er langt bredere enn den som brukes i faglitteraturen, se K. Elgar m.fl. (2023) Development co-operation and the provision of global public goods. OECD.

2 Sending-utvalget (2023), Investering i en felles fremtid - regjeringen.no.

nedre grense for hvor mye av bistanden som skal gå til andre formål enn globale fellesgoder. Ett av målene med forslaget var å unngå at finansiering av globale fellesgoder ytterligere svekker finansieringen av tiltak mot fattigdomsreduksjon.<sup>3</sup>

Analysen i dette notatet tilsier at det neppe er hensiktsmessig å plassere alle globale fellesgoder som finansieres av bistand i samme kategori. En mer differensiert tilnærming er nødvendig for å fange opp at bidrag til globale fellesgoder i ulik grad kan karakteriseres som henholdsvis bistand eller kjøp av en tjeneste.

Notatet peker også på medfinansiering fra flere departementer som et alternativ til todelingen av bistandsbudsjettet som Sending-utvalget foreslo. Dersom andre departementer gis et tydelig ansvar for å finansiere investeringer i globale fellesgoder som er i norske innbyggers interesse, vil presset på å bruke bistanden til dette svekkes. På den måten kan man både ivareta bistandens integritet og unngå at bistandsbudsjettet blir et uhensiktsmessig tak for hvor mye som kan brukes på globale fellesgoder som er i vår egen interesse. Det åpner også for å øke den samlede finansieringen til fattigdomsbekjempelse og globale fellesgoder, uten å øke bistandsbudsjettet.

3 A. Angelsen m.fl. (2024) En effektiv bistand krever klare og entydige mål. Morgenbladet.

## FLERE DEPARTEMENTER BØR TA STØRRE ANSVAR FOR GLOBALE FELLESGODER

Et globalt fellesgode er et gode som alle mennesker har tilgang til og kan benytte, uansett hvor de bor.

Eksempler på globale fellesgoder er globale miljøgoder (stabilt klima, rene hav, biologisk mangfold), globale helsegoder (global pandemiberedskap, fravær av smittsomme sykdommer), kunnskap og teknologi som er åpent tilgjengelig, freds- og sikkerhetsgoder (internasjonal sikkerhet, nedrustning, cybersikkerhet) og globale institusjoner (FN-systemet, Det internasjonale pengefondet (IMF)).

Bistand har blitt en viktig kilde til finansiering av globale fellesgoder fordi utviklingsland spiller en nøkkelrolle i forsyningen av flere slike goder, ikke minst globale miljøgoder. Det har fått mange land, inkludert Norge, til å bruke bistand for å få utviklingsland til å bevare regnskog, kutte i klimagassutslipp og redusere forsøpling av havene. Mye av denne bistanden går til mellominntektsland.

Flere forhold taler imidlertid for at bistandsmyndighetene ikke alene bør ha ansvaret for de investeringene som vi gjør i globale fellesgoder i utviklingsland, men at flere departementer bør ta ansvar for å finansiere slike investeringer fra sine egne budsjetter (inkludert andre deler av Utenriksdepartementet, der det er relevant).<sup>4</sup>

### Globale fellesgoder er viktige for vår velferd

Den mest åpenbare grunnen er at globale fellesgoder er viktige for vår velferd.

Rene hav er vesentlig for våre fiskerier. Et stabilt klima er viktig for å unngå tap og skade som følge av mer ekstremvær. Og en ny pandemi er det ingen som ønsker seg.

Ansvaret for å ivareta disse interessene ligger blant annet hos Klima- og miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. De har interesse av å sikre tilstrekkelig forsyning av relevante globale fellesgoder for å ivareta norsk økonomi og velferd, til en lavest mulig kostnad.

La oss et øyeblikk se for oss at bistand ikke fantes. Ville Norge da foretatt seg noe for å sikre forsyningen av globale fellesgoder? Selvsagt ville vi det. Om fellesgodene kunne produseres mest kostnadseffektivt i utviklingsland, ville vi vurdert å betale disse landene for å gjøre den jobben. En slik transaksjon ville vi sett på som kjøp av en tjeneste, ikke som bistand.

På tvers av departementer som ivaretar norske interesser finnes det altså både et implisitt mandat til å sikre forsyningen av globale fellesgoder og en latent betalingsvilje til å finansiere dette, også om innsatsen foregår i utviklingsland.

Bistandsmyndighetene kan på sin side også ønske å bidra til globale fellesgoder, utfra målet om å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. Men det som best fremmer velferden i utviklingsland er ikke nødvendigvis det samme som best fremmer norske interesser. Rene hav er for eksempel langt viktigere for Norge enn for land som mangler kyststripe eller av andre grunner ikke har fiskeriinteresser av betydning. Det er derfor gode grunner for at andre enn bistandsmyndighetene har ansvar for å sikre at Norges bidrag til globale fellesgoder er i samsvar med våre nasjonale interesser.

### Behov for å se innsats hjemme og ute i sammenheng

Det betyr ikke noe for verdien av globale fellesgoder hvor de produseres. Det spiller ingen rolle for klimaet om klimagassutslipp reduseres i Norge, India eller Malawi. Når et globalt fellesgode er produsert, er det tilgjengelig for alle.

Det betyr at et vesentlig kriterium i beslutninger om hvor innsatsen for å sikre forsyningen av globale fellesgoder skal settes inn, er hvor produksjonen kan skje mest kostnadseffektivt. Er det billigere å redusere klimagassutslipp i utlandet enn i Norge? Er det billigere å gjøre det i utviklingsland enn i andre høyinntektsland? Bygges global

<sup>4</sup> Tanken om at andre enn bistandsmyndighetene bør ta et ansvar for globale fellesgoder er minst 25 år gammel, se I. Kaul m.fl. (red.) (1999), Global public goods. International cooperation in the 21st century. UNDP.



pandemiberedskap mest kostnadseffektivt gjennom tiltak i utviklingsland eller i Norge, eller i andre høyinntektsland?

Det er utenfor bistandsmyndighetenes rolle og mandat å ta et slikt helhetlig blikk på sammenhengen mellom nasjonal og internasjonal innsats for forsyningen av globale fellesgoder. Deres geografiske fokus er på (en viss gruppe) utviklingsland.

Andre departementer er bedre plassert til å gjøre denne typen vurderinger.

## Målforskyvning i bistanden

Dersom andre enn bistandsmyndighetene ikke tar ansvar for å ivareta norske interesser for globale fellesgoder, kan bistanden vris bort fra sitt egentlige formål.

Sannsynligheten for at dette skjer øker dersom det bare er bistandsmyndighetene som forventes å finansiere internasjonale bidrag til globale fellesgoder. Det skaper et press fra andre departementer for å bruke bistandsbudsjettet til slike formål. For departementer som har som oppgave å ivareta norske interesser til lavest mulig kostnad, vil den beste løsningen være å la produksjonen av globale fellesgoder foregå i utviklingsland hvis mulig, og at regningen tas over bistandsbudsjettet.<sup>5</sup>

Hvis slike interesser vinner fram i budsjettdiskusjoner, havner man fort i en situasjon der en større del av bistanden brukes på globale fellesgoder enn det som er i mottakernes interesse.

Dessuten vil mer av bistanden gå til andre land enn de som trenger bistanden mest. Produksjon av globale fellesgoder skjer nemlig ofte mer kostnadseffektivt i mellominntektsland enn i lavinntektsland. Skal man redusere klimagassutslipp eller redusere forsøplingen av havet må det skje der forurensingen er av en viss størrelse, og det er ikke i de fattigste landene.

## Bistandens utilstrekkelighet

Bistanden er liten i forhold til hva som kreves for å løse de globale utfordringene verden står overfor. Estimater tyder på at behovet for offentlig klimafinansiering fra høyinntektsland til utviklingsland alene (utenom Kina) er flere ganger høyere en verdens samlede bistand.<sup>6</sup> Selv om tallene er usikre, er budskapet klart: Bistanden strekker ikke til.

Det har den egentlig aldri gjort. Bistanden har ikke vært fastsatt utfra hvor store behovene er ute i forhold til hjemme, men snarere utfra hvor mye rike land er villig til å avse til utviklingsland. Ved å plassere globale fellesgoder innenfor bistandens ansvarsområde, setter man da i praksis det som kan vise seg å være et uhensiktsmessig tak på bidragene til slike goder.

Uten en endring i logikken omkring hvordan bistandsnivået fastsettes, må man derfor finne andre mekanismer for å utløse den latente betalingsviljen for å løse globale fellesutfordringer av hensyn til nasjonal velferd. Å tydeliggjøre ansvaret for forsyningen av globale fellesgoder på tvers av departementer er da én mulighet.

## Gratispassasjerproblemet

Å utløse den latente betalingsviljen for globale fellesgoder er ingen triviell oppgave. Fordi hvert enkelt land kan dra nytte av globale fellesgoder uten å bidra til finansieringen (altså ved å være gratispassasjer), er insentivene svake til å bidra til å produsere eller opprettholde slike goder. Det er dette som leder til underforsyning av globale fellesgoder.

For å bryte denne logikken, kreves det internasjonalt samarbeid. Landene må avstå fra å delta i det spillet som enkle kost-nytte vurderinger leder til, og i stedet samarbeide om løsninger som er til det felles beste.

Dette er et argument ikke bare for å ta felles ansvar for globale fellesgoder på tvers av departementer, men for å drøfte slike spørsmål ut fra en annen logikk enn standard kost-nytte vurderinger som er en del av alminnelige prioriteringsprosesser. Når det er snakk om viktige goder for vår velferd og som involverer store pengebeløp, som for eksempel

<sup>5</sup> Så lenge bistanden utgjør en fast andel av BNI, slik tradisjonen er i Norge, vil inndekningen skje gjennom reduksjoner i andre deler av bistandsbudsjettet.

<sup>6</sup> Independent High Level Expert Group (2022) Finance for Climate Action (lse.ac.uk).

norske bidrag til internasjonal klimafinansiering, kan det være hensiktsmessig å løfte saken til overordnet nivå i regjeringen.



## HVORDAN FORDELE ANSVARET – ET ANALYTISK RAMMEVERK

Å fordele ansvaret for forsyning av globale fellesgoder mellom bistandsmyndigheter og andre departementer gir mening for globale fellesgoder som både er viktige for vår velferd og som er viktige for velferden i landene som mottar norsk bistand.

Selv om globale fellesgoder per definisjon betyr noe for velferden i alle land, er ikke alle globale fellesgoder like viktige for velferden både hjemme og ute. For eksempel er utrydding av smittsomme tropiske sykdommer et gode som i svært begrenset grad påvirker nordmenns velferd. Det gir derfor liten mening at Helse- og omsorgsdepartementet skal ta et ansvar for dette på vegne av norske innbyggere. Tiltak på dette området hører mer naturlig hjemme hos bistandsmyndighetene.

Andre globale fellesgoder betyr mer for oss enn for innbyggere i utviklingsland. Global cyber-sikkerhet er for eksempel viktigst i samfunn med høy grad av digitalisering, og det er langt fra opplagt at dette er noe bistandsmyndighetene bør stelle med.

De store forskjellene mellom globale fellesgoder gjør det lite hensiktsmessig å tilnærme seg alle slike goder på samme måte. Det er behov for en mer finmasket analyse for kunne si noe om hvordan ansvaret bør fordeles mellom bistandsmyndighetene og andre departementer.

Nedenfor presenteres et analytisk rammeverk som kan brukes til å sortere i det brokete landskapet av globale fellesgoder og gi retning til diskusjonen om hvilken rolle bistandsmyndighetene og andre departementer kan og bør spille i finansieringen av disse.

Rammeverket tar utgangspunkt i at investeringer i globale fellesgoder i utviklingsland i noen grad må forstås som *kjøp av tjenester*, dvs. betaling for goder som vi selv har nytte av. Samtidig kan slike investeringer være en *verdifulle form for bistand* til utviklingsland. Vektingen mellom disse vil imidlertid variere mellom ulike fellesgoder.

At investeringer i globale fellesgoder i utviklingsland må ses på som kjøp av en tjeneste er ett av hovedpoengene i Inge Kaul sin analyse av globale fellesgoder.<sup>7</sup> Når Norge betaler Brasil for å bremse avskogingen, er det en kompensasjon for at Brasil avstår fra de fordelene landet kunne fått ved å benytte arealet til andre formål. Norge kjøper i dette tilfellet en tjeneste av Brasil. Om Norge heller ville gitt bistand til Brasil, ville vi ikke bedt om en slik motytelse.

At Norge har lagt restriksjoner på hvordan betalingen for regnskogen skal benyttes (den skal bidra til å nå lokale utviklingsmål) endrer ikke på at transaksjonen mellom Norge og Brasil er et kjøp av en tjeneste. For Brasil som nasjon betyr disse restriksjonene bare at betalingen har lavere verdi enn den ville hatt om den kunne disponeres fritt.

Kaul konkluderer derfor med at investeringer i globale fellesgoder er kjøp av tjenester og ikke kan regnes som bistand.

Denne analysen tar imidlertid ikke tilstrekkelig inn over seg at redusert avskoging også kommer andre land til gode gjennom reduserte klimaendringer. Ved å kjøpe en tjeneste fra Brasil, gir Norge et indirekte bidrag til innbyggere i alle verdens land. For alle andre utviklingsland enn Brasil vil dette framstå som en gave, selv om de ikke mottar noen finansiell overføring. Taler ikke dette for at bidrag til redusert avskoging (også) bør kunne regnes som bistand?

La oss se for oss to hypotetiske tilfeller: Først tenker vi oss at alle gevinstene ved reduserte klimaendringer tilfaller utviklingsland, mens for andre land er det ingenting å hente. Hele gevinsten ved Norges transaksjon med Brasil tilfaller da utviklingsland. At Norge kjøper en tjeneste av Brasil som har som eneste effekt å øke velferden i utviklingsland, må kvalifisere som bistand.

I det andre hypotetiske tilfellet ser vi for oss det motsatte, at alle gevinstene ved reduserte klimaendringer tilfaller høyinntektsland. Da gir det ingen mening å kalle Norges transaksjon med Brasil for bistand.

7 Se intervju med Inge Kaul i R. Davies (2017) *Public Enemies: The Role of Global Public Goods in Aid Policy Narratives*. Development Policy Centre, Discussion paper 57.

Nøkkelen til å kategorisere hva som er bistand og ikke ligger altså i *hvordan gevinstene fordeler seg mellom innbyggere i utviklingsland og høyinntektsland*. Jo større del av gevinsten som tilfaller innbyggere i utviklingsland, jo mer naturlig er det å kategorisere investeringen som bistand.

Dette betyr imidlertid ikke at alle bidrag til globale fellesgoder som gir gevinster for utviklingsland, kan regnes som bistand. Det er mye høyinntektsland foretar seg som har positive ringvirkninger for utviklingsland, uten at det dermed regnes som bistand. Dette følger av definisjonen av bistand som brukes av OECDs utviklingskomité; bistand skal ha som *hovedmål å bidra til økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland*.<sup>8</sup>

Det finnes ikke klare retningslinjer for når bidrag til globale fellesgoder kan regnes som bistand. Praksis peker imidlertid i retning av at gevinstene for innbyggere i utviklingsland må være større enn gevinstene for innbyggere i høyinntektsland, altså at *det må være en mergevinst for utviklingsland utover den gevinsten som tilfaller alle*.<sup>9</sup>

Denne praksisen er en naturlig tolkning av kravet om at hovedmålet med bistand må være å bidra til økt velferd i utviklingsland. Den kan også begrunnes med idéen om at bistand er en mekanisme for internasjonal omfordeling fra rike til fattige land. Det er først når bidrag til globale fellesgoder gir større gevinster for innbyggere i utviklingsland enn for innbyggere i høyinntektsland at slike bidrag reduserer global ulikhet, og det er først da de får karakter av å være bistand.

Selv når investeringer i et globalt fellesgode gir størst gevinster for innbyggere i utviklingsland, kan de samtidig gi betydelige gevinster for innbyggere i høyinntektsland. At slike investeringer har karakter av bistand, er derfor ikke til hinder for at de *samtidig* kan framstå som et kjøp av en tjeneste som kommer høyinntektsland til gode.

Denne dobbeltheten kan best fanges ved å karakterisere en slik investering dels om bistand og dels som kjøp av en tjeneste. Bistandsandelen av investeringen kan variere mellom null og én, og den vil være større jo større andel av gevinstene som kommer innbyggere i utviklingsland til gode.

Vurderingene over kan sammenfattes i følgende prinsipper:

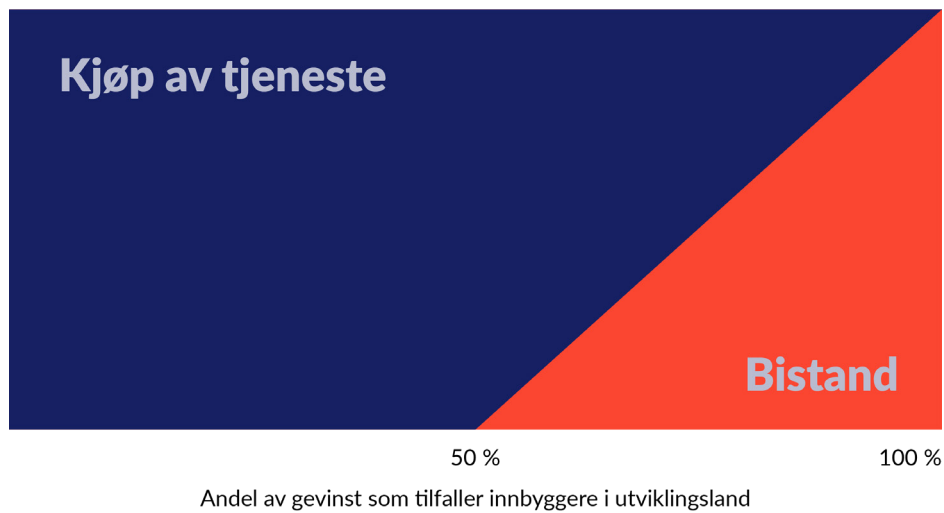
- Bidrag til globale fellesgoder kan være både kjøp av en tjeneste og bistand.
- I hvilken grad det er kjøp av tjeneste eller bistand varierer mellom ulike globale fellesgoder, avhengig av hvordan gevinstene fordeler seg mellom utviklingsland og høyinntektsland.
- For at et tiltak skal regnes som bistand, må innbyggere i utviklingsland ha en mergevinst ved tiltaket utover den gevinsten som tilfaller innbyggere i andre land.
- Bistandsandelen av et tiltak øker jo større denne mergevinsten er.

Disse prinsippene er illustrert i Figur 1 og 2. Figur 1 viser hvordan et globalt fellesgode kan klassifiseres enten som et kjøp av en tjeneste eller som bistand, eller som en kombinasjon av disse, avhengig av hvor stor del av gevinsten som tilfaller innbyggere i utviklingsland. For at et tiltak i det hele tatt skal kunne regnes som bistand, må innbyggere i utviklingsland ha minst like stor gevinst av tiltaket som innbyggere i rike land, altså minst 50%. Dersom utviklingslandenes gevinstandel nærmer seg 100%, vil tiltaket nærme seg et rent bistandstiltak. For alle tilfeller mellom disse, vil bidraget regnes dels som bistand og dels som kjøp av en tjeneste.

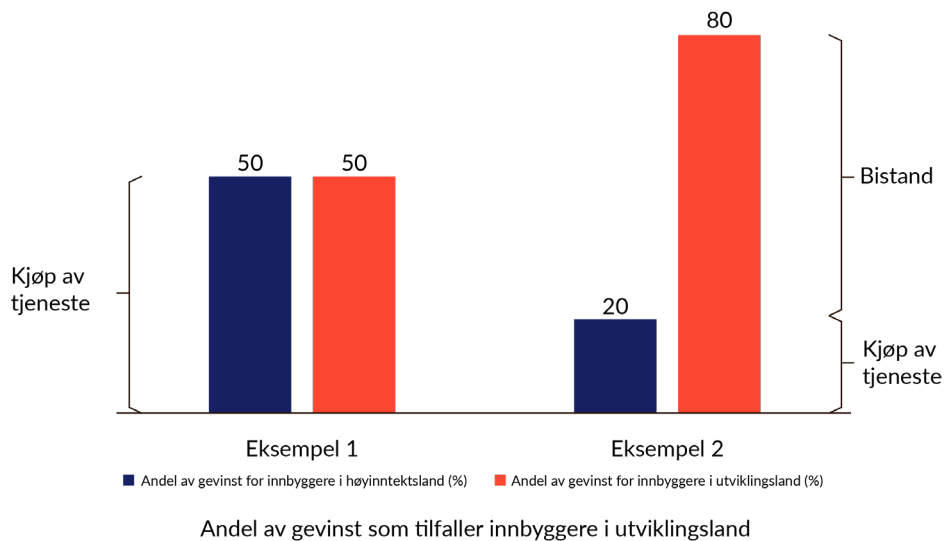
Linjen i Figur 1 som markerer hvor stor del av investeringen i et globalt fellesgode som kan regnes som bistand, har en enkel og intuitiv fortolkning. Den definerer nemlig bistandselementet av investeringen som den *mergevinsten* som kommer innbyggere i utviklingsland til gode *utover det som kommer innbyggere i alle land til gode*. Resten klassifiseres som kjøp av en tjeneste.

<sup>8</sup> Official development assistance – definition and coverage - OECD.

<sup>9</sup> Et slikt prinsipp ser ut til å ligge til grunn bl.a. for vurderingen om at bidrag til å utvikle Covid-vaksiner ikke uten videre kan regnes som bistand.

**Figur 1: Rammeverk for klassifisering av bidrag til globale fellesgoder, illustrasjon 1.**

Dette er illustrert på en annen måte i Figur 2. Eksempelene illustrerer ulike måter gevinstene ved et globalt fellesgode kan fordele seg mellom utviklingsland og høyinntektsland.

**Figur 2: Rammeverk for klassifisering av bidrag til globale fellesgoder, illustrasjon 2.**

I eksempel 1 er gevinstene like store for alle. Siden det her ikke er noen mergevinst for innbyggere i utviklingsland utover det som tilfaller andre, settes bistandsandelen lik null, og hele transaksjonen regnes som et kjøp av en tjeneste. I eksempel 2 er gevinstfordelingen 80/20 i favør innbyggere i utviklingsland. Innbyggere i utviklingsland har her en mergevinst på 60 prosentpoeng utover den gevinsten som tilfaller alle. Tiltaket klassifiseres da som 60% bistand, mens resten regnes som kjøp av en tjeneste.

Dette enkle rammeverket representerer en mellomposisjon mellom Kaul's tilnærming til globale fellesgoder og den praksisen som så langt har vært gjeldende i OECD/DAC. Kaul ville fargelagt hele rektangelet i Figur 1 blått, utfra synet om at alle investeringer i globale fellesgoder i utviklingsland er kjøp av en tjeneste. OECD/DAC sin praksis tilsier at alle tiltak der mer enn 50% av gevinsten tilfaller utviklingsland, regnes fullt ut som bistand. Hele arealet til høyre for 50%-merket vil altså fargelegges i gult. Prinsippet om

at bistandselementet er den *mergevinsten* som kommer utviklingsland til gode *utover den gevinsten som kommer alle til del*, er altså en middelveg mellom disse ytterpunktene.

I appendiks 1 drøftes gevinst-begrepet mer inngående, og det argumenteres bl.a. for at gevinster bør måles *per capita*. I appendiks 2 diskuteres det hvordan utfordringer med å tallfeste gevinstene kan håndteres.

## HVORDAN FORDELE ANSVAR I PRAKSIS

I dette avsnittet illustrerer vi hvordan rammeverket kan brukes til å sortere i hvilke globale fellesgoder som hører hjemme i bistanden, hvilke som hører hjemme andre steder, og hvilke som bør være et felles ansvar. Videre skisseres idéer til hvordan et eventuelt felles ansvar kan operasjonaliseres, med særlig fokus på finansieringsansvaret. Til sist drøfter vi hvordan rammeverket legger et grunnlag for en mer informativ bistandsstatistikk.

### Tre hovedkategorier av globale fellesgoder

Rammeverket indikerer at globale fellesgoder kan kategoriseres i tre hovedgrupper.

- Bistand
- Kjøp av tjeneste.
- Både bistand og kjøp av tjeneste.

De to første kategoriene innebærer at ansvaret kan gis helt og holdent enten til bistandsmyndighetene eller til andre deler av forvaltningen. For globale fellesgoder i den tredje kategorien er det imidlertid naturlig å ta et felles ansvar på tvers av departementer.

Siden det er koordineringskostnader ved å ta et felles ansvar på tvers av forvaltningsenheter er dette i praksis lite aktuelt med mindre investeringen i det globale fellesgodet i *vesentlig grad* har karakter av både bistand og kjøp av en tjeneste.

Figur 3 illustrerer hvordan prinsippet om vesentlighet kan innpasses i rammeverket og bidra til en meningsfull inndeling av globale fellesgoder i de tre hovedkategoriene, adskilt ved de to vertikale linjene. Man kan argumentere for at kategorien for felles ansvar burde omfatte alle globale fellesgoder som har element av å være både bistand og kjøp av tjeneste. Men prinsippet om vesentlighet tilsier at denne kategorien bør innsnevres noe og ikke omfatte ytterpunktene der bidrag til globale fellesgoder i liten grad er bistand / kjøp av tjenester.

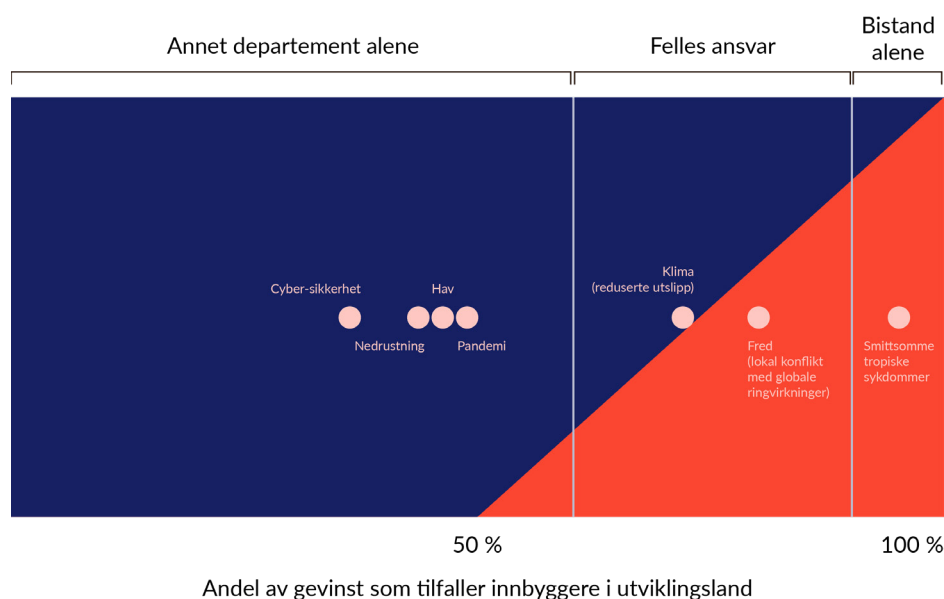
For illustrasjonens skyld, og basert på en svært skjønsmessig vurdering, har vi plassert utslipp av klimagasser i kategorien der felles ansvar synes meningsfullt. Den underliggende forutsetningen er at klimaendringene rammer utviklingsland hardere enn høyinntektsland, samtidig som de vil ha betydelige negative konsekvenser også i rike land. (Det finnes imidlertid andre argumenter for at klimafinansiering bør holdes helt utenfor bistanden, se nedenfor).

Enkelte fredstiltak kan også plasseres i denne kategorien. Det gjelder fredsinitiativer i utviklingsland som først og fremst vil tjene lokalbefolkningen, men der konflikten har betydelige globale ringvirkninger, for eksempel gjennom globale sikkerhetstrusler eller store migrasjonsbølger.

Globale fellesgoder som befinner seg langt til venstre i figuren, der gevinstene er høyest for høyinntektsland, tilfredsstillende ikke kravene som stilles til bistand. Andre departementer må derfor håndtere disse. Tiltak for global cybersikkerhet er plassert her. Andre tiltak i denne kategorien kan være naturmangfoldstiltak som er særlig viktige for innbyggere i høyinntektsland.

En rekke globale fellesgoder vil antakelig finne seg rundt midten på skalaen. Dette er goder som gir fordeler for innbyggere i alle land, uten noe klart mønster av mergevinstverken for rike eller fattige land. Nedrustning og global sikkerhet, rene hav og global pandemiberedskap er nevnt i figuren. Andre fellesgoder kan høre til i denne gruppen er grunnforskning, globale institusjoner, naturfangfold, med mer. Siden disse fellesgodene i liten grad gir mergevinst for utviklingsland, bør investeringer i slike goder behandles som kjøp av tjenester, ikke som bistand. Ansvaret bør da legges til andre enn bistandsmyndighetene.

Figur 3: Ansvarsfordeling for ulike globale fellesgoder.



Motsatt vil globale fellesgoder som befinner seg langt mot høyre i figuren ha så sterkt preg å være bistand at det er naturlig at bistandsmyndighetene tar ansvaret alene. Her har vi plassert bekjempelse av tropiske smittsomme sykdommer. Andre tiltak som kan høre hjemme her, er fredsinitiativer som først og fremst har lokale virkninger, eller forskning som er særlig relevant for utviklingsland.

Denne skjønnsmessige plasseringen av globale fellesgoder illustrerer at det antakelig er store forskjeller i hvordan gevinstene ved fellesgoder fordeles og at det derfor er gode grunner til en differensiert tilnærming til hvordan slike goder skal håndteres både av bistandsmyndigheter og av andre deler av forvaltningen.

Et annet mønster som ser ut til å tegne seg, er at det ikke er veldig mange globale fellesgoder i kategorien hvor det er gode grunner for å ta et felles ansvar på tvers av departementer. Men fordi klima antakelig befinner seg i denne kategorien, og fordi det er her finansieringsbehovene er desidert størst, er diskusjonen om dette likevel svært relevant.

### To modeller for felles ansvar

Vi skisserer to modeller for hvordan ansvaret for finansieringen av globale fellesgoder kan deles mellom bistandsmyndighetene og andre deler av forvaltningen. Felles ansvar bør i tillegg innebære en felles politikk for hvilke investeringer som skal gjøres ute og hjemme og en form for koordinering av gjennomføringen. For investeringer i utviklingsland kan det for eksempel være tjenlig å benytte utenriksdepartementets apparat i gjennomføringen selv om finansieringen kommer fra andre departementer.

#### Modell A: Betale hver for seg

I denne modellen bestemmer de involverte departementene hver for seg hvor mye ressurser de vil investere i det globale fellesgodet.

Bistandsmyndighetene vurderer hvor mye de skal bidra med utfra hva som er i *mottakerlandenes interesse*. I denne vurderingen tas det hensyn til verdien av det globale fellesgodet for velferden i mottakerlandene satt opp mot andre tiltak for å fremme deres økonomiske utvikling og velferd. Dersom bidrag til globale fellesgoder innebærer å reallokere bistand fra land som er de primære mottakerne av norsk bistand til andre utviklingsland, tas det hensyn til ulempene ved dette. En slik reallokering gjøres bare hvis gevinstene for de primære mottakerlandene veier opp for ulempene.

Andre departementer vurderer hvor mye de skal bidra til det globale fellesgodet utfra hva som er i *norske interesser*. Vurderingen gjøres uavhengig av hvor mye bistandsmyndighetene velger å investere i fellesgodet.<sup>10</sup>

Vurderingene bør ideelt sett skjære gjennom insentivstrukturene som gir opphav til gratispassasjerproblemer og støtte opp om internasjonale samarbeidsløsninger som alle land er tjent med.

Denne modellen minner om måten Forskningsrådet finansieres, der ulike departementer tar egne investeringsbeslutninger.

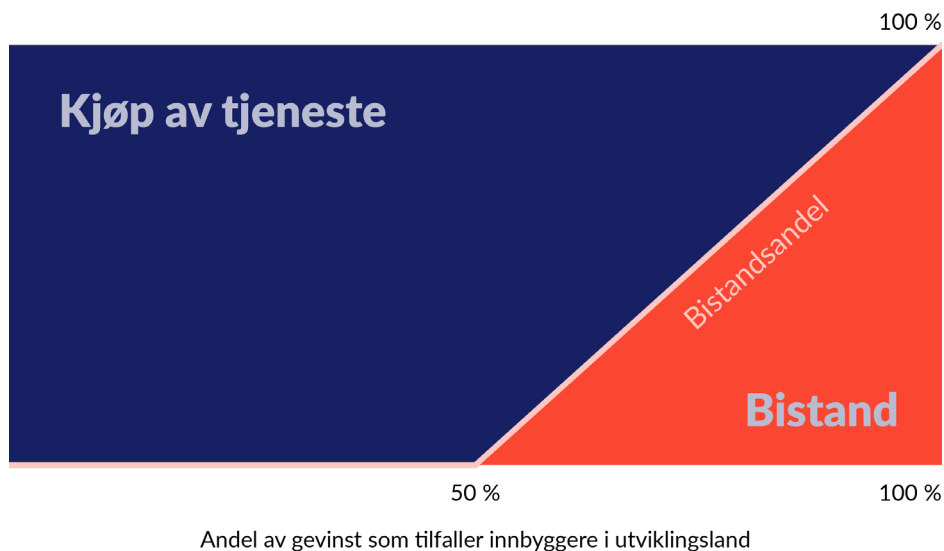
### Modell B: Dele på regningen

I denne modellen tas det en felles beslutning om hvor mye Norge skal bidra med til det globale fellesgodet. Deretter splittes regningen mellom bistandsbudsjettet og andre deler av statsbudsjettet.

Å dele på regningen for internasjonale innsatser er gjeldende praksis for tilskudd til internasjonale organisasjoner som arbeider både med bistand/utvikling og med andre spørsmål. For eksempel belastes bistandsbudsjettet med 52% av regulære FN bidrag, 76% av bidrag til Verdens helseorganisasjon (WHO) og 33% av bidrag til det internasjonale atomenergibyrået (IAEA).<sup>11</sup> Resten finansieres over andre deler av statsbudsjettet. Fordelingsnøklerne fastsettes av OECDs utviklingskomité. Denne ordningen kan utvides til å omfatte flere globale fellesgoder.

Rammeverket over peker på hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for slike fordelingsnøkler. De bør reflektere i hvilken grad bidragene til globalt fellesgoder kvalifiserer som henholdsvis bistand eller kjøp av en tjeneste. Den delen som da vil belastes bistandsbudsjettet er markert med den rosa linjen i figur 4. La oss kalle dette for **bistandsandelen**.

Figur 4: Bistandsandelen ved bidrag til globale fellesgoder.



Bistandsandelen tilsvarer *mergevinsten som tilfaller innbyggere i utviklingsland utover det som tilfaller andre*. Så lenge innbyggere i høyinntektsland har minst like store gevinster av fellesgodet som innbyggere i utviklingsland, er bistandsandelen lik null. Bare dersom innbyggere i utviklingsland har større gevinster enn andre, er bistandsandelen positiv.

10 Selv om denne modellen legger opp til at investeringsnivået i ulike departementer fastsettes uavhengig av hverandre, er det også mulig å avstemme bidragene *ex post* dersom det skulle være behov for det.

11 Statsbudsjettet for 2024, s. 102.



Bistandsandelen er dermed også et uttrykk for i hvilken grad investeringer i globale fellesgoder bidrar til reduksjon i global ulikhet.<sup>12</sup>

I denne modellen vil Norges samlede bidrag besluttes etter en forhandling i regjeringen. Normalt vil bistandsmyndighetene og andre departementer ha ulike syn på hvor stort bidragene bør være. Bare i ett tilfelle vil det være full enighet; nemlig når fordelingsnøkkelen (bistandsandelen) nøyaktig tilsvarer det som ville vært bistandsandel dersom finansieringsbeslutningene ble tatt uavhengig av hverandre, som i modell A.

I andre tilfeller må det inngås kompromiss. Mulige «interessekonflikter» reduseres imidlertid gjennom måten bistandsandelen er konstruert, i og med at størstedelen av regningen går dit gevinstene er størst. Bistandsandelen fanger imidlertid ikke opp at alternativkostnaden ved å bruke penger på globale fellesgoder kan være ulik for bistandsmyndighetene og andre departementer.<sup>13</sup> Det kan derfor likevel være ulike syn på hvor mye Norge bør bidra samlet sett.<sup>14</sup>

## En mer informativ bistandsstatistikk

Den internasjonale bistandsstatistikken skal gi et best mulig uttrykk for økonomiske bidrag for å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. OECDs utviklingskomité vedtar kjøreregler som blant annet skal sikre sammenlignbarhet på tvers av land og at det er det reelle gaveelementet som rapporteres.

Det er så langt ikke utviklet enhetlige prinsipper for hvordan bidrag til globale fellesgoder skal rapporteres i bistandsstatistikken. Som nevnt, synes praksis å være at så snart fordelene ved et fellesgode regnes som litt større i utviklingsland enn i høyinntektsland, anses bidraget fullt ut som bistand. Denne praksisen er ikke i tråd med prinsippet om at bistandsstatistikken skal reflektere gaveelementet i transaksjonen. En stor del av det som rapporteres som bistand i dag er trolig reelt sett kjøp av en tjeneste og ikke en gave.

Modellene A og B legger opp til to ulike måter å videreutvikle bistandsstatistikken. I modell A kan man se for seg at OECDs utviklingskomité ber giverlandene om en **totalt rapport for investeringer i globale fellesgoder**; én del som sier hvor mye av investeringen som er foretatt utfra interessene til innbyggere i utviklingsland, og én del som sier hvor mye som er investert utfra interessene til egne innbyggere (og eventuelt innbyggerne i andre rike land). Bare det første tallet inngår i bistandsstatistikken (*Official Development Assistance*, ODA). Det andre tallet kan inngå i statistikken for *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), som måler et bredere sett av overføringer til utviklingsland enn det som kvalifiserer som bistand.<sup>15</sup>

Dette enkle grepet kan bidra til en ny dynamikk både i rapporteringen av bidrag til globale fellesgoder og i beslutningsprosessene for slike bidrag. For det første vil transparens om hva giverlandene oppfatter er i utviklingslandenes interesse og hva som er i andre lands interesse skape en disiplinerende mekanisme for hvor mye man rapporterer som bistand. Selv om giverlandene fortsatt vil ha insentiver til å rapportere mest mulig som bistand, vil det ikke ha noen troverdighet å rapportere på den måten. Det vil oppstå en

12 Bistandsandelen man uttrykkes mer presist som følger: La  $G_U$  være gevinsten som tilfaller innbyggere i utviklingsland (i gjennomsnitt) og la  $G_H$  være tilsvarende for innbyggere i høyinntektsland. Så lenge  $G_H > G_U$ , altså når innbyggere i høyinntektsland har større gevinster ved et fellesgode enn innbyggere i utviklingsland, regnes ikke bidrag til fellesgodet som bistand, og bistandsandelen settes lik null. I det motsatte tilfellet, dvs. når  $G_U > G_H$ , kan bistandsandelen ( $BA$ ) uttrykkes som

$$BA = \frac{G_U - G_H}{G_U + G_H} = \frac{G_U}{G_U + G_H} - \frac{G_H}{G_U + G_H}.$$

Dersom  $G_U = G_H$ , dvs. når gevinstene er like for alle, vil bistandsandelen være lik 0. Dersom  $G_U$  er svært liten i forhold til  $G_H$ , dvs. at gevinsten i høyinntektsland er liten i forhold til i utviklingsland, vil bistandsandelen nærme seg 1.

13 Mens bistandsmyndighetene vil vurdere hva mottakerlandene må ofre hvis mer av budsjettet brukes på et globalt fellesgode, vil andre departementer se hen til hvilke goder norske innbyggere må gi opp.

14 Hvis det er fare for betydelige interessemotsetninger mellom de involverte departementene, kan man vurdere å gi en eller begge parter en «vetorett» – dvs. en rett til å sette en øvre grense for det samlede bidraget. Dette vil fungere som en sikkerhetsventil mot å bli tvunget til å sette av en større del av eget budsjettet til globale fellesgoder enn det man kan forsvare gitt de målsettingene man skal nå. En slik «vetorett» vil imidlertid kunne redusere det samlede bidraget noe.

15 Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) - Organisation for Economic Co-operation and Development.

faglig debatt om hvem som tjener på ulike globale fellesgoder, som giverne må forholde seg til i rapporteringen.

For det andre kan et slikt rapporteringskrav gi et påskudd til giverlandene til å gjennomføre en variant av modell A på hjemmebane, som en mekanisme for å fordele ansvaret for investeringer i globale fellesgoder. Med denne modellen er det jo rett fram hva man skal rapportere til OECD/DAC; bidrag fra bistandsmyndighetene inngår i bistandsstatistikken (ODA), mens bidrag fra andre departementer inngår i det utvidede målet for bidrag til bærekraftig utvikling (TOSSD).

Styrkene ved denne modellen er at den er enkel å gjennomføre og at den i teorien vil gi et korrekt bilde av hvor stor bistanden er, forutsatt at alle land rapporterer slik de blir bedt om. Ulempen er at rapporteringen kan bli lite enhetlig, fordi det, på tross av den disiplinerende effekten av åpen rapportering, fortsatt vil være noe fleksibilitet til å tilpasse rapporteringen til slik landene ser seg best tjent med. Hvis ulike land utnytter denne fleksibiliteten i ulik grad, kan rapporteringen bli mindre enhetlig enn ønskelig.

En alternativ rapporteringsmetode, som vil sikre sammenlignbarhet på tvers av land, er å utvikle et *internasjonalt system for bistandsandeler* for ulike globale fellesgoder, slik modell B legger opp til. Den rapporterte bistanden blir da investeringen som gjøres i det globale fellesgodet multiplisert med bistandsandelen.

Ved siden av å sikre sammenlignbarhet, vil slik bruk av bistandsandeler gi en mer pålitelig rapportering av samlet bistand. Det som rapporteres som bistand, er den merverdien som investeringene i globale fellesgoder gir til innbyggere i utviklingsland, utover de gevinstene som tilfaller alle land. Dette er et godt uttrykk for gaveelementet i bistanden og en vesentlig forbedring av dagens system.

Bruk av bistandsandeler i rapporteringen av investeringer i globale fellesgoder vil endre dynamikken omkring finansieringen av slike goder fundamentalt. Et sannsynlig scenario er at det vil presse fram et krav om medfinansiering fra andre budsjetter dersom deler av bistandsbudsjettet brukes på slike goder. Det er nettopp dette som skjer i dag i forbindelse med bidrag til internasjonale organisasjoner der bare deler av bidraget kan godskrives bistandsbudsjettet; resten av bidraget kommer fra andre deler av statsbudsjettet. Et krav om medfinansiering vil legge en demper på andre departementers interesse for å bruke bistandsbudsjettet til å investere i globale fellesgoder, og det vil derfor redusere presset på bistandsmyndighetene til å bruke bistandsbudsjettet på andre formål enn det som er i mottakerlandenes beste interesse.

En ulempe ved et system hvor rapporteringen er basert på bistandsandeler, er at det kan være konfliktfylt og ta lang tid å bli enig om prinsippene og å utvikle det faglige grunnlaget for fastsettelse av bistandsandeler.

En annen mulig ulempe er at selv om en slik ordning vil ta bort mye av presset som bistandsmyndighetene i dag utsettes for fra andre departementer, vil det ikke nødvendigvis skjerme bistandsbudsjettet helt fra slikt press. Grunnen er den som ble nevnt over, nemlig at bruk av bistandsandeler normalt vil innebære et kompromiss mellom bistandsmyndighetenes og andre departementers interesser.<sup>16</sup>

16 Et eksempel kan illustrere: Et tenkt globalt fellesgode har en bistandsandel på 40%. Hvis Norge investerer 10 milliarder kroner i dette fellesgodet, vil 4 milliarder regnes som bistand. Hvis dette er nøyaktig det beløpet bistandsmyndighetene ønsket å investere, oppstår ingen utfordringer. Men hvis bistandsmyndighetene ønsket å investere et lavere beløp, vil de her bli «tvunget» til å bruke mer av budsjettet enn de ønsket. Årsaken er at betalingsviljen er meget stor i et annet departement. Sammenlignet med dagens situasjon, der det andre departementet vil ha insentiver til å presse på for at hele regningen skal tas over bistandsbudsjettet, er dette likevel en langt mer balansert situasjon å være i for bistandsmyndighetene.

## KLIMAFINANSIERING – FLERE HENSYN

Under den generelle diskusjonen om globale fellesgoder i bistanden ligger det uløste spørsmålet om hvem som skal betale regningen for å løse klimaproblemet, samt for skadene som klimaendringene påfører fattige land. Det meste av det som brukes på globale fellesgoder over bistandsbudsjettet i dag, er knyttet til klima. Hvordan klimafinansieringen håndteres er derfor avgjørende for bistandens rolle i forsyningen av globale fellesgoder.

Det analytiske rammeverket i dette notatet tar ikke inn over seg diskusjonen om ansvar og byrdefordeling som har stått sentralt i internasjonale klimaforhandlinger. Der har utviklingslandene gitt klart uttrykk for at de rike landene har et særskilt ansvar for klimaendringene og konsekvensene av disse. De rike landene står for brorparten av de historiske klimagassutslippene. Prinsippet om at forurenser betaler tilsier at de rike landene derfor bør betale fattige land for kostnader ved klimatilpasning og tap og skade. Overforbruket av fossile brensler i rike land fører dessuten til at fattige land påføres tilleggs kostnader ved at de raskere må omstille seg bort fra fossile energikilder enn de ellers måtte gjort. Sammen med de økonomiske ressursene som rike land har til sin disposisjon, gir dette dem et særskilt ansvar for å bidra med klimafinansiering til utviklingsland.

For utviklingslandene er det dessuten viktig at slik finansiering ikke fortrenger annen bistand. Derfor ble det på klimatoppmøtet i København i 2009 enighet om at klimafinansiering skal være «new and additional».<sup>17</sup>

Dersom man tar utviklingslandenes perspektiv på alvor, innebærer det for Norge at klimafinansiering ikke kan være del av den ene prosenten av BNI som over tid har vært satt av til bistand. Enten må bistandsbudsjettet økes utover 1 prosent, eller så må klimafinansiering komme fra andre deler av statsbudsjettet.

Utviklingslandenes perspektiv har imidlertid så langt fått begrenset gehør hos giverne. De rike landene har ikke påtatt seg noe formelt ansvar for sine bidrag til klimaendringene. I 2009 forpliktet de seg likevel til å bidra med 100 milliarder dollar i klimafinansiering per år fra og med 2020. Kravet om at denne finansieringen skal være ny og addisjonell ble imidlertid svekket i Parisavtalen, der det heter at den skal representere «progression beyond previous efforts». En slik formulering gir betydelig rom for å dekke disse forpliktelsene gjennom å ta penger fra andre formål på bistandsbudsjettene.

Foreløpig er det lite som tyder på at klimafinansiering har vært addisjonell i den forstand som utviklingslandene hadde sett for seg. For å illustrere: Da løftet på 100 milliarder dollar i klimafinansiering ble gitt i 2009, utgjorde den samlede bistanden 0,31 prosent av BNI i OECD landene. Hvis klimafinansiering hadde kommet på toppen av dette, skulle samlet bistand utgjort minst 0,46 prosent i 2022.<sup>18</sup> Den faktiske bistanden dette året var imidlertid bare på 0,36 prosent av BNI, og den veksten som vi har sett handler ikke bare om klimafinansiering, men inkluderer bl.a. store økninger av bistand til Ukraina og til flyktningutgifter i givrelandene.

At det ikke er noen enighet blant rike land om å etterkomme utviklingslandenes forventninger og krav til klimafinansiering, er ikke til hinder for at enkeltland kan legge seg på en annen linje. Luxembourg har for eksempel valgt å holde klimafinansiering utenfor bistandsbudsjettet, og det samme kan Norge gjøre, basert på de normative argumentene som underbygger utviklingslandenes syn i denne saken og de avtalemessige forpliktelsene som ligger i Paris-avtalen.<sup>19</sup>

Slike vurderinger kommer i tillegg til de momentene som ligger til grunn for det analytiske rammeverket i dette notatet. Mens rammeverket tilsier at betaling for *utslippsreduksjoner* i utviklingsland helt eller delvis bør ses på som kjøp av en tjeneste for Norge og andre rike land og derfor holdes helt eller delvis utenfor bistandsbudsjettet, tilsier

17 [Conference of the Parties 2009 \(unfccc.int\)](https://unfccc.int).

18 100 milliarder dollar tilsvarer 0,18% av BNI i OECD i 2022. Klimafinansiering kan komme fra både offentlige og private kilder, men i praksis har ca. 84% kommet fra det offentlige (se *Climate Finance and the USD 100 Billion Goal - OECD*). For å imøtekomme utviklingslandenes forventninger om addisjonalitet, måtte offentlig bistand da ha økt med minst 0,15 prosentpoeng.

19 R. J. Hagen og H. Selbervik (2021) *Mellom politikk og statistikk: Globale fellesgoder i utviklingspolitikken*. Norad 5/2021.

krav og avtaler om klimafinansiering at utgifter både til *utslippsreduksjoner*, *klimatilpasning* og *tap og skade* holdes utenfor eller kommer på toppen av det bistandsbudsjettet vi ellers ville hatt.

## KONKLUSJON

Stabilt klima, rene hav, fravær av pandemier og andre globale fellesgoder er viktige for norsk økonomi og velferd. Når vi betaler utviklingsland for å bidra til forsyningen av slike goder, kjøper vi en tjeneste. Det er ikke bistand.

Samtidig har globale fellesgoder betydning for velferden i utviklingsland. Bidrag til globale fellesgoder som i stor grad kommer innbyggere i utviklingsland til gode kan derfor også ha karakter av å være bistand.

Denne tvetydigheten skaper uklarerhet om hvor ansvaret for finansieringen av internasjonale bidrag til globale fellesgoder bør ligge. Er det hos bistandsmyndighetene eller i andre deler av forvaltningen?

Notatet presenterer et rammeverk for hvordan man kan tenke systematisk på dette spørsmålet. Den grunnleggende idéen er at det er fordelingen av gevinstene ved det globale fellesgodet som avgjør i hvilken grad et tiltak skal regnes som bistand eller kjøp av en tjeneste. Så lenge innbyggere i rike land høster minst like store gevinster som innbyggere i utviklingsland, regnes bidragene som kjøp av en tjeneste. Dersom innbyggere i utviklingsland har en mergevinst utover den som tilfaller innbyggere i rike land, regnes denne mergevinsten som bistand.

Denne måten å tenke på er i tråd med OECD/DACs prinsipp om at hovedformålet med et tiltak må være økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland for at det skal kunne regnes som bistand. Det er også i tråd med idéen om at bistand skal bidra til global omfordeling.

Rammeverket innebærer at bidrag til globale fellesgoder plasseres i én av følgende kategorier:

- **Bistand.** Globale fellesgoder der bortimot alle gevinstene tilfaller innbyggere i utviklingsland. Ansvaret legges til bistandsmyndighetene. (Eksempler: Tiltak mot smittsomme sykdommer som særlig rammer fattige land, fredstiltak med små globale ringvirkninger, forskning som er særlig relevant for utviklingsland.)
- **Kjøp av tjeneste.** Globale fellesgoder der innbyggere i utviklingsland ikke har en signifikant mergevinst utover den som tilfalle innbyggere i rike land. Ansvaret legges til andre deler av forvaltningen. (Eksempler: Cybersikkerhet, rene hav, generelle pandemiberedskap / global helsesikkerhet, nedrustning, grunnforskning, naturmangfold).
- **Både bistand og kjøp av tjeneste.** Globale fellesgoder der rike land har betydelige gevinster samtidig som utviklingsland har signifikante mergevinster. Ansvaret deles mellom bistandsmyndighetene og andre deler av forvaltningen. (Eksempler: Tiltak mot klimagassutslipp, fredstiltak med betydelige globale ringvirkninger.)

Konsekvensen av dette er at ansvaret for finansieringen av enkelte tiltak som i dag finansieres av bistand plasseres helt eller delvis under andre deler av forvaltningen. Det vil bidra til å synliggjøre den viljen som Norge har til å bidra internasjonalt til forsyningen av globale fellesgoder, helt uavhengig av bistanden.

Om bistandsnivået samtidig opprettholdes, vil den samlede finansieringen til fattigdomsbekjempelse og globale fellesgoder øke.

Opprydningen som rammeverket legger opp til i hva som kan regnes som bistand, vil redusere presset på å bruke bistand til å finansiere globale fellesgoder utfra hensynet til velferden i Norge og andre rike land. Det ville bidra til å rendyrke bistandens rolle som et redskap for internasjonal omfordeling og for å fremme økonomisk utvikling og velferd i fattige land.

Rammeverket legger også et grunnlag for å videreutvikle bistandsstatistikken. Bare de bidragene som regnes som bistand vil inngå i *Official Development Assistance* (ODA), mens bidragene som regnes som kjøp av en tjeneste vil rapporteres under *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). For globale fellesgoder som både er bistand og kjøp av en tjeneste kan man enten la det være opp til landene selv å vurdere hvordan bidraget fordeler seg mellom de to, eller man kan vedta felles fordelingsnøkler (bistandsandeler) for alle givere, med ulike fordelingsnøkler for ulike globale fellesgoder.

Selv om rammeverket peker i retning av at tiltak for kutt i klimagassutslipp i utviklingsland bør være et delt ansvar mellom bistandsmyndighetene og andre deler av forvaltningen, er det andre argumenter knyttet til ansvar og byrdefordeling som tilsier at klimafinansiering bør holdes helt utenfor, eller komme på toppen av, bistandsbudsjettet. Disse argumentene er relevante for alle former for klimafinansiering, både til utslippsreduksjon, klimatilpasning og til dekning av tap og skade.

## APPENDIKS 1: HVA MENES MED «GEVINSTER» AV GLOBALE FELLESGODER?

Forslagene i dette notatet bygger på at det er mulig å gi meningsfulle anslag på hvordan gevinstene ved ulike globale fellesgoder fordeles på tvers av land. Dette krever klarhet i hva som menes med gevinster av globale fellesgoder og helst også en metode for å anslå størrelsesorden på disse. Her er noen innledende refleksjoner om disse spørsmålene.

Flere av vurderingene som OECDs utviklingskomité har gjort i konkrete saker, synes å bygge på velfunderte prinsipper for hva vi bør mene med gevinster i denne sammenheng. I saken om hvorvidt utgifter til utvikling av Covid-vaksiner kan regnes som bistand, påpekte komitéen at gevinsten ved Covid-vaksiner ikke er større for utviklingsland enn for høyinntektsland. Denne vurderingen må bygge på et prinsipp om at gevinstene skal beregnes *per person*, som en *gjennomsnittlig gevinst*, og ikke som den samlede gevinsten for alle innbyggerne i en region.

En god grunn til å holde fast ved et slikt prinsipp er at en grunnleggende idé i bistanden er at den skal bidra til redusert ulikhet. Alternativet, å forholde seg til aggregerte gevinster på samfunnsnivå, ville åpne for det stikk motsatte. Siden mer enn 80% av verdens befolkning bor i utviklingsland, vil den aggregerte gevinsten for utviklingsland være større enn for høyinntektsland for en rekke tiltak som gir langt høyere gevinster per innbygger i høyinntektsland enn i utviklingsland. Slike tiltak gir det liten mening å klassifisere som bistand.

Det andre prinsippet som tilsynelatende ligger under OECDs vurderinger, er at gevinster måles som endringer i muligheten for å oppnå konkrete, objektive levekår og ikke tar hensyn til subjektive opplevelser av «nytte». De nevner for eksempel ikke noe om at innbyggere i utviklingsland kan ha høyere nytte av en vaksine ettersom de i gjennomsnitt har dårligere helse og lavere forventet levealder, og dermed potensielt høyere marginal nytte av helsetiltak. I stedet synes vurderingene å være basert på en sammenligning av de direkte helsegevinstene av vaksiner.

En slik tilnærming er i tråd med Amartya Sen's velkjente teori om velferd, hvor begrepene «capabilities» og «functionings» står sentralt.<sup>20</sup> Ifølge denne teorien bør fokuset være på menneskers muligheter til å gjøre og være, og ikke på deres subjektive nytte av ulike goder.

En slik måte å forstå velferd på gir mening når man skal sammenligne gevinster av globale fellesgoder på tvers av land. Ved å fokusere på objektive endringer i levekår framfor subjektive nyttevurderinger unngår man situasjoner der et globalt fellesgode klassifiseres som å gi en mergevinst for innbyggere i fattige land bare fordi innbyggerne er fattige og dermed har stor marginal nytte av godet, og ikke fordi det faktisk er en objektiv mergevinst som bidrar til å utjevne levekårene mellom land.

Dessuten er det enklere å måle.

20 Se K. Basu og L.F. Lopez-Calva (2011), *Functionings and Capabilities*. Handbook of Social Choice and Welfare, s. 153-187.



## APPENDIKS 2: HVORDAN BRUKE RAMMEVERKET NÅR GEVINSTENE ER VANSKELIGE Å MÅLE?

Å måle gjennomsnittsgvinster på tvers av (grupper av) land er uansett ingen enkel oppgave. Det nærmeste man kan komme er mer eller mindre velbegrunnede anslag.

I tilfellet med vaksineutvikling var det relativt enkelt å anslå de relative gevinstene, siden effekten av vaksiner er å forhindre Covid-sykdom, noe som vil arte seg ganske likt uansett hvor man bor. Man kunne dermed relativt enkelt konkludere med at gevinstene var tilnærmet like på tvers av land. Det er mer komplisert med et fellesgode som stabilt klima, som gir mange ulike gevinster. Men også på dette feltet finnes det estimater av hvordan klimaendringer kan tenkes å påvirke bl.a. inntekt per capita<sup>21</sup> eller dødelighet som følge av hetebølger,<sup>22</sup> så det finnes i hvert fall noe å ta utgangspunkt i.

Det er imidlertid ikke nødvendig å måle gevinster med stor presisjon for å benytte rammeverket i dette notatet. Også svært grove inndelinger kan innebære vesentlige endringer – og forbedringer – i hvordan finansieringen av globale fellesgoder håndteres.

Den enkleste inndelingen man kan se for seg, er å behandle alle globale fellesgoder som faller i kategorien «felles ansvar» i Figur 3 helt likt. Man kan for eksempel fordele ansvaret for alle slike fellesgoder 50/50 mellom bistandsmyndighetene og andre departementer, og benytte bistandsandeler på 50% om man ønsker å bruke en slik modell for medfinansiering.

Det eneste man da må gjøre, er å identifisere hvilke globale fellesgoder som ligger innenfor området for «felles ansvar».

I praksis vil det ikke finnes eksakte mål på hvordan gevinstene fordeles. Men basert på ulike estimater, kan man danne seg et bilde av sannsynligheten for at et gode tilhører den eller den andre kategorien. Ekspertpaneler kan gi nyttig innspill i slike prosesser.

Denne svært enkle modellen kan gjøres mer finkornet der det finnes empirisk grunnlag for å anslå gevinstene av tiltakene mer eksakt. Og etter hvert som det empiriske grunnlaget styrkes, kan man utvikle stadig mer presise anslag for bistandsandelene ved bidrag til globale fellesgoder.

21 M. Burke m.fl. (2015), Global non-linear effectw of temperature on economic production. Nature 527, s. 235–239.

22 T. Carleton m.fl. (2022), Valuing the Global Mortality Consequences of Climate Change Accounting for Adaptation Costs and Benefits. Quarterly Journal of Economics 137(4), s. 2037–2105.

**Chr. Michelsen Institute (CMI)** is an independent, non-profit research institution and a major international centre in policy-oriented and applied development research. Focus is on development and human rights issues and on international conditions that affect such issues. The geographical focus is Sub-Saharan Africa, Southern and Central Asia, the Middle East and Latin America.

CMI combines applied and theoretical research. CMI research intends to assist policy formulation, improve the basis for decision-making and promote public debate on international development issues.

#### Engage with us



#### Contact us

Phone: +47 93 80 00 (from Norway)  
Phone: +47 55 70 55 65 (from abroad)

cmi@cmi.no  
www.cmi.no

P.O. Box 6033,  
N-5892 Bergen, Norway  
Jekteviksbakken 31, Bergen

**CMI** CHR.  
MICHELSEN  
INSTITUTE