



Utenriksdepartementet

Investering i en felles fremtid

Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken



Investering i en felles fremtid

Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 7 |
| 1 Innledning | 10 |
| 1.1 Deltakelse og forankring | 13 |
| 1.2 Metode | 13 |
| 2 Globale utfordringer | 14 |
| 2.1 Fattigdom, økonomisk utvikling og ulikhet | 16 |
| 2.2 Sårbare stater som en spesiell utfordring..... | 19 |
| 2.3 Klima som stadig større utfordring | 21 |
| 2.4 Investeringsmuligheter | 24 |
| 2.5 Pandemi, klima, krig, proteksjonisme og manglende tillit..... | 25 |
| 2.6 Konklusjon | 27 |
| 3 Utviklingspolitikk ved et veiskille | 28 |
| 3.1 Internasjonal bistand er viktig, men nivået strekker ikke til | 30 |
| 3.1.1 Mer internasjonal bistand for å møte kriser og globale utfordringer | 35 |
| 3.2 Norsk bistand: Høyt nivå, men fragmentert | 37 |
| 3.3 Kanaler og partnere i norsk bistand | 39 |
| 3.4 Målforskyvning og press på bistanden | 41 |
| 3.4.1 Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) | 45 |
| 3.5 Utviklingssamarbeidet: Modent for modernisering | 46 |
| 3.6 Er bistand en god investering? | 48 |
| 3.6.1 Hva fungerer der det er vanskeligst? | 51 |
| 3.6.2 Effektiv produksjon av globale fellesgoder? | 53 |
| 3.7 Konklusjon | 54 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Investere i bærekraftig utvikling: Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken | 55 |
| 4.1 | Bærekraftige investeringer | 56 |
| 4.2 | Tre sentrale investeringsprinsipper | 56 |
| 4.3 | Operasjonalisering av investering i bærekraft..... | 60 |
| 4.4 | Konklusjon..... | 63 |
| 5 | Ny inndeling av norsk internasjonal innsats | 64 |
| 5.1 | Kategori 1a: Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling (re-fokusert ODA) | 67 |
| 5.2 | Kategori 1b: Krisehjelp og stabilisering | 68 |
| 5.3 | Kategori 2: Samarbeid om globale fellesgoder for utvikling..... | 69 |
| 5.3.1 | Kriterier for kategori 2 | 70 |
| 5.3.2 | Kategori 2 i lys av dagens bistand og ODA-regelverket..... | 71 |
| 5.3.3 | Investeringer i globale fellesgoder med lav utviklingsrelevans | 74 |
| 5.4 | Opptrapping over tid | 75 |
| 5.5 | Konklusjon | 76 |
| 6 | Internasjonal rapportering..... | 77 |
| 6.1 | ODA-rapportering..... | 78 |
| 6.2 | Rapportering innenfor TOSSD | 79 |
| 6.3 | Konklusjon..... | 80 |
| 7 | Effektiv ressursmobilisering | 81 |
| 7.1 | Finansiering av Norges internasjonale innsats..... | 81 |
| 7.2 | Mobilisering av finansiering for 1a: Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling | 82 |
| 7.3 | Mobilisering av finansiering for 1b: Umiddelbar krisehjelp og stabilisering | 84 |
| 7.4 | Mobilisering av finansiering for kategori 2: Investeringer i globale fellesgoder for utvikling..... | 85 |
| 7.5 | Norfund – belastning på statsbudsjettet og telling i 1-prosentmålet | 89 |
| 7.6 | Ambisjon om å mobilisere 0,7 prosent av BNI i privat kapital | 89 |
| 7.7 | Andre virkemidler for ressursmobilisering | 90 |
| 7.8 | Konklusjon | 91 |
| 8 | Konklusjon og anbefalinger | 92 |
| | Kilder | 99 |
| | Vedlegg 1..... | 109 |
| | Vedlegg 2: Utdrag fra TOSSD-direktivene | 113 |

Forkortelser

Bruttonasjonalinntekt – BNI

Bruttonasjonalprodukt – BNP

Den afrikanske union – AU

Den afrikanske utviklingsbanken – AfDB

Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling – IBRD

Det internasjonale pengefondet – IMF

Det internasjonale utviklingsfondet- IDA

Development Innovation Ventures – DIV

FNs barnefond – Unicef

FNs statspartskonferanse (under UNFCCC) – COP

FNs klimakonvensjon – UNFCCC

FNs konferanse for handel og utvikling – UNCTAD

FNs konvensjon mot korrupsjon – UNCAC

FNs migrasjonsbyrå – IOM

FNs utviklingsprogram – UNDP

Fund for Innovation in Development – FID

Global Innovation Fund – GIF

International Aid Transparency Initiative – IATI

International Financing Corporation – IFC

Minst utviklede land – MUL

Multilateral Organisation Performance Assessment Network – MOPAN

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling – OECD

OECDs utviklingsdirektorat – DCD

OECDs utviklingskomité – utviklingskomiteen / DAC

Offisiell utviklingshjelp – ODA

Regjeringens klima- og skoginitiativ – KoS

Special Drawing Rights – SDR

Statens pensjonsfond utland – SPU

Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD

United States Agency for International Development – USAID

Utenlandske direkteinvesteringer – FDI

Utenriksdepartementet – UD

Verdensbankens kontor for utviklingseffekt – DIME

Figurer

- 2.1 Tre scenarioer for reduksjon i ekstrem fattigdom
- 2.2 Utviklingen bremsset opp i lavinntektsland i årene før pandemien
- 2.3 Størst relativ ulikhet i Sør-Amerika og Afrika
- 2.4 Halvparten av verdens befolkningsvekst frem til 2050 vil skje i tolv land
- 2.5 Høyinntektsland og høyere middelinntektsland står fremdeles bak mesteparten av klimagassutslippene
- 3.1 Bistand fra medlemmer av OECDs utviklingskomité i 2022
- 3.2 Mest privat finansiering mobilisert til mellominntektsland
- 3.3 Finansieringsstrømmer til utviklingsland
- 3.4 For lavinntektsland utgjør ODA en stor andel av BNI
- 3.5 Større andel av internasjonal bistand går til klima
- 3.6 Sammensetning av norsk bistand
- 3.7 Mest klimarelatert bistand til utslippsreduksjon
- 3.8 Ti største mottakerland

Bokser

- 2.1 FNs klimapanel leverte nylig sin sjettede hoved- og synteserapport
- 3.1 OECDs utviklingskomité (DAC)
- 3.2 Bistand til mellominntektsland og fremvoksende økonomier
- 3.3 Norge utnytter handlingsrommet i bistandsdefinisjonen
- 3.4 Reduksjon av mødre- og nyfødt dødelighet
- 3.5 Lovende metoder: Benchmarking, «best in class» og kåring
- 3.6 Nexus – helhetlig tilnærming til sårbarhet
- 4.1 Eksempel på investeringsinstruks
- 5.1 En investering innenfor kategori 2 «Samarbeid om globale forutsetninger for utvikling»
- 5.2 Globale fellesgoder uten utviklingsrelevans
- 7.1 Norfund
- 8.1 Benchmarking, «best in class» og skåring
- 8.2 Disability adjusted life years og samfunnsøkonomisk avkastning

Tabeller

- 5.1 Et nytt rammeverk for norsk utviklingspolitikk
- 5.2 Skjematisk fremstilling av foreslått utvikling i de to kategoriene over tid

Sammendrag

Verden er preget av globale kriser. De geopolitiske spenningene er økende, verden er fortsatt preget av ekstrem ulikhet, fattigdomsreduksjonen har avtatt, antallet voldelige konflikter øker, parallelt med en klima- og naturkrise som krever umiddelbar handling. Samtidig som det mobiliseres langt fra nok ressurser for å håndtere disse problemene, er mange innsatser ikke effektive.

Norge har et unikt finansielt handlingsrom sammenliknet med de fleste andre land. Store deler av denne rikdommen er tett forbundet med driverne av de globale klima-utfordringene. Dette er et ansvar Norge må være seg bevisst. Som investorstat med en åpen økonomi som er helt avhengig av handel med utlandet, har Norge dessuten en egeninteresse i å bidra til å forebygge og håndtere globale kriser.

Norge har et ekstra ansvar og muligheter for å mobilisere mer ressurser og bruke disse ressursene effektivt for å bidra til fattigdomsreduksjon samtidig som vi må bidra mer til å løse globale fellesutfordringer. Denne rapporten gir råd og anbefalinger som kan brukes i dette viktige arbeidet. Vi skisserer et nytt rammeverk for utviklingspolitikken organisert rundt et overordnet prinsipp om «Investering i bærekraftig utvikling». Dette rammeverket innebærer at bistand ikke forstås utelukkende som gaver, men som investeringer i en felles fremtid. Det betyr klarere mål og fokus på resultater. For å sikre at vi gjør de riktige tingene riktig, foreslår vi kriterier for måling av effektivitet og et rapporteringssystem.

Sentrale anbefalinger:

- *Fra 1 til 2 prosent: De globale utfordringene og Norges rikdom tilsier et økt norsk ambisjonsnivå*

Norge bør ha en mer ambisiøs utviklingspolitikk, med et mål om at Norges samlede bidrag til utvikling – fra offentlig og privat sektor – skal økes til om lag 2 prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI). Dette reflekterer økte behov, økte forventninger til Norge, og Norges finansielle evne.

- *Fra gave til investering: Vi kan få vesentlig mer igjen for pengene hvis vi klargjør målene og reduserer kostnadene*

Det etableres et nytt overordnet rammeverk for utviklingspolitikken: *Investering i bærekraftig utvikling*.

Det betyr tydeligere og mer avgrensede mål, og et sterkere fokus på effektive tiltak for å oppnå resultater.

- *Vi må både redusere fattigdommen og løse de globale fellesutfordringene – men de to målsettingene krever ulike tilnærminger*

Norsk utviklingspolitikk bør ha en tydelig fattigdomsprofil, men også et sterkere fokus på å løse globale fellesutfordringer, spesielt klima, men det bør skilles tydeligere mellom de to. Fattigdommens og klimautslippenes geografi er ulike.

Innsatsen for å redusere global fattigdom skjerpes og tydeliggjøres. 0,7 prosent av BNI – og mer ved humanitære kriser – øremerkes til fattigdomsreducerende bistand og nødhjelp. Deler av dagens bistandsbudsjett tilfredsstillende ikke dette kravet.

Innsatsen for å løse klimakrisen og andre globale fellesutfordringer skilles ut som en egen kategori. Over tid trappes den opp til 0,7 prosent av BNI.

- *Privat sektor må sterkere med – og staten kan bidra mer til det*

Norge etablerer en ambisjon om å mobilisere tilsvarende 0,7 prosent av BNI i private investeringer i utviklingsland.

Det krever en opptrapping av eksisterende virkemidler, etablering av noen nye og en tettere samordning av virkemidlene gjennom et «Team Norway» for utvikling.

- *Den nye utviklingspolitikken bør forankres politisk gjennom en ny Stortingsmelding*

I vår gjennomgang av norsk og internasjonal bistand viser vi at utfordringene med dagens utviklingspolitikk først og fremst er at den strekkes over for mange og ulike mål, at disse er for elastiske, at virkemidlene ikke oppdateres i takt med nye problemer og at systematiske vurderinger av kostnader er for svake. Dette gir både en mindre effektiv bistand og en svakere mobilisering enn behovene tilsier. Vår rapport lanserer derfor to hovedgrep.

For det første introduserer vi et nytt rammeverk for vurdering av effektivitet som blir gjennomgående for oppfølging av utviklingspolitiske mål. Konkret innebærer dette å etablere et investeringsrammeverk og en tilhørende «Investeringsinstruks» for å sikre mest mulig effektiv bruk av ressurser for bærekraftig utvikling. For det andre lanserer vi en re-kategorisering av norsk internasjonal innsats som orienteres mot tydeligere avklarte mål og bedre differensierte innsatser langs spekteret av innsatser som må settes inn i årene som kommer. Dette hviler på et syn om at utviklingspolitikkenes ulike

ambisjoner i større grad må rendyrkes for å oppnå større effekt av hvert tiltak. En operasjonalisering av dette innebærer en skarpere to-delning av norsk internasjonal innsats:

- *Kategori 1:* hovedfokus på fattigdomsreduksjon og utvikling i de fattigste landene, samt humanitær bistand.
- *Kategori 2:* forebygging og håndtering av globale utfordringer som rammer utviklingsland særlig hardt.

Mens første kategori vil innebære en strengere praktisering av ODA-reglene, vil den andre kategorien representere en mer fleksibel tilnærming til utviklingsrelevante globale fellesgoder basert på viktige prinsipper for effektivitet. Støtten i kategori 2 vil i all hovedsak kvalifisere som offisiell utviklingshjelp (ODA), men ikke nødvendigvis alt.

I tillegg til disse grepene drøfter rapporten hvordan Norge mest mulig effektivt kan bidra til å mobilisere private investeringer og hvilke konkrete mekanismer som fremstår lovende. Dette inkluderer bruk av garantier og forsikringsordninger, økt støtte til Norfund og Klimainvesteringsfondet, i tillegg til å støtte utviklingsbankene og de forslag om å øke bankenes utlånskapasitet som foreligger.

I sum gir dette et nytt utgangspunkt for å bidra i internasjonale diskusjoner om hvordan nye globale utfordringer har endret rammene for utviklingssamarbeidet. Det gir en ny klarhet omkring målsettinger og viktige avgrensninger rundt tiltak for å finansiere utviklingspolitiske mål og såkalte globale fellesgoder, samt mulige unntak fra gjeldende ODA-regler. Vi mener vårt råd vil virke disiplinerende, ettersom offentlige investeringer bindes opp mot en ny utredningsmetodikk og må bygge tydeligere på eksisterende kunnskap og forskning, men også frigjørende da vi åpner for mer fleksibilitet og flytter fokus mot resultater og langsiktig samfunnsmessig avkastning.

Som et ledd i å styrke norsk utviklingspolitisk engasjement i møte med bærekraftsmålenes universelle ambisjon, foreslår vi at Norge aktivt bidrar til å videreutvikle og bruke «Total Official Support for Sustainable Development» (TOSSD) som supplement til ODA. Dette kan også sikre en universell deltakelse i diskusjoner om rapportering av utviklingsfinansiering.

I vårt arbeid har et sentralt spørsmål vært hvordan Norges finansielle ressurser og kompetanse best kan benyttes for å redusere fattigdom og samtidig bidra til å sikre fremtidige generasjoner en bærekraftig fremtid. Gruppens vurdering er at det i dag finnes en rekke globale trusler som truer vår felles fremtid: i første rekke klima- og naturkrisene med alle sine konsekvenser, men også krig og konflikt, haltende internasjonalt samarbeid og pandemier. Dette påvirker fattige land mest, men også Norge – politisk, sosialt og økonomisk. Ekspertgruppen foreslår at en noe større andel av den norske stats finansielle handlingsrom skal brukes til å investere i tiltak som vil bidra til å redusere slik global risiko og sikre produksjon av globale fellesgoder. Dette er begrunnet i langsiktig og opplyst egeninteresse. Denne innsatsen bør ikke komme på bekostning av, men i tillegg til midler vi har forpliktet oss til å gi til fattigere land.

1 Innledning

Å redusere fattigdom var helt fra begynnelsen et hovedmål for den norske utviklingspolitikken. De senere årene har nye globale utfordringer blitt stadig mer påtrengende, dette gjelder både voldelig konflikt og spesielt klimaendringer som rammer utviklingsland særlig hardt og underminerer betingelsene for langsiktig fattigdomsreduksjon.¹ Dette har over tid endret og utvidet utviklingsagendaen. Fattigdomsreduksjon er i økende grad knyttet direkte til evnen til å løse ikke bare lokale og nasjonale, men også globale utfordringer. Etter en lang periode med synkende fattigdom står klimaendringene i fare for å undergrave livsgrunnlaget for mange fattige. Pandemien har ført til at antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom øker for første gang på flere tiår.

Samtidig er det internasjonale bistandssystemet under økende press. Systemet er underfinansiert og er ikke satt opp til å håndtere dagens utfordringer. Bare en håndfull rike land overfører bistand på det nivå verdenssamfunnet har satt seg mål om. Samtidig går en større andel av bistandsmidlene, også norske, til å finansiere håndteringen av globale utfordringer som klimaendringer, pandemier, konflikt og flyktningstrømmer istedenfor å bidra til utvikling i fattige land som opprinnelig tenkt.

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen «vil bruke én prosent av brutto nasjonalinntekten til internasjonal innsats for å oppnå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft». Formuleringen kan tolkes som at internasjonal innsats ikke nødvendigvis må knyttes til ODA.

Ekspertgruppen ble opprettet av Utenriksdepartementet (UD) med mandat til å gi råd om finansiering av innsats for å nå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft, og om hvordan Norge kan bidra i den internasjonale diskusjonen om globale fellesgoder.²

1 Davis, Pettersson og Öberg 2022. Uppsala Conflict Data Program har ikke oppdaterte tall for 2022, men andre kilder indikerer naturligvis en videre økning voldelig konflikt og politisk vold, f.eks. The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). 2023. Year in Review: Global Disorder 2022. Grafton: ACLED. Tilgjengelig fra https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2023/02/ACLED_2022-Year-in-Review_Report_Jan2023.pdf.

2 Globale fellesgoder regnes som initiativ og tiltak som ganger alle land og populasjoner. Gevinsten av disse tiltakene ekskluderer ingen og er heller ikke rivaliserende. Selv om det trolig bare er klima som har et genuint globalt nedslagsfelt har en rekke andre utfordringer også internasjonal «smitteeffekt» og påvirker både rike og fattige land.

Ekspertgruppens oppdrag er tredelt. Den skal gi råd om

- «Hvordan Hurdalsplattformens tekst om å bruke én pst. Av BNI til internasjonal innsats for å nå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft bør følges opp.»
- «Hvordan Norge best mulig kan bidra i den internasjonale diskusjonen om hvordan det kan sikres tilstrekkelig internasjonal finansering både til økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, og til globale fellesgoder, inkludert råd om rapporteringssystemer det kan oppnås internasjonal enighet om, og partnere og arenaer det bør fokuseres på.»
- «Unntak fra ODA-regelverket i bistandsbudsjettet. Ekspertgruppen skal foreslå i hvilke tilfeller og i hvilket omfang det unntaksvis og i begrenset grad kan benyttes midler fra bistandsbudsjettet innenfor rammen på 1 pst. Av BNI, for å bidra til å nå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Unntakene begrenses ikke til ODA-godkjente land, men må vurderes til å virke fattigdomsreducerende.»

For å svare på mandatet kreves det en bred analyse av hvordan fattigdom har utviklet seg over tid, hvilke faktorer som bidrar til å redusere fattigdom, hvilke forutsetninger som en bærekraftig fremtid fordrer, samt hvordan best innrette Norges innsats. Vår analyse og våre anbefalinger bygger følgelig på en tosidig analyse: For det første en analyse av hva de konkrete utfordringene eller problemene er, og hvorvidt disse er av nasjonal, regional, eller global karakter. Her er særlig klimaendringer og innsats for å forhindre og håndtere disse helt sentralt. For det andre en analyse av de mer tekniske og formelle sidene ved norsk og internasjonal bistand, og hvorvidt systemet som rammer inn det som defineres som bistand er tilpasset nye utfordringer. Her er særlig utviklingskomiteen (DAC) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som definerer regler for hva som godkjennes som bistand, viktig. Det samme gjelder virkemåten til andre multilaterale organisasjoner som FN og utviklingsbankene.

Vi analyserer ikke innrettingen eller prioriteringene i norsk bistand, men konsentrerer oss – som spesifisert i mandatet – om overordnede mål og styringssystemer samt den internasjonale sammenhengen som norsk bistand opererer i. Konkret betyr det at vi ikke vurderer hvordan norsk bistand passer inn med eller bidrar i arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Vi vurderer heller ikke hvorvidt støtte til utdanning er mer eller mindre effektivt enn støtte til helse. Vi legger til grunn den brede forståelsen av utvikling som har preget norsk bistand og utviklingspolitikk over lang tid, hvor menneskerettigheter og likestilling er integrerte mål og hensyn.

I *kapittel 2* analyserer vi globale utviklingstrekk og viser at det er lite som tyder på at verden vil nå bærekraftsmålene. Vi viser hvordan fattigdom i økende grad er konsentrert i såkalte sårbare stater, hvordan humanitære kriser og utvikling griper inn i hverandre, og hvordan klimaendringer står i fare for å underminere utvikling som har blitt oppnådd de siste tiårene. Men vi viser også at det er positive utviklingstrekk og et stort potensial for økonomisk vekst og innsats for å håndtere klimaendringer i ulike regioner. Konklusjonen er imidlertid klar: det trengs handling nå dersom vi skal unngå katastrofale konsekvenser av klimaendringer, og slike tiltak må gjøres på en måte som ikke mister av synet målet om fattigdomsreduksjon.

I *kapittel 3* analyserer vi utviklingen i det internasjonale bistandssystemet, med særlig fokus på rollen til sentrale multilaterale organisasjoner, hvordan ulike former for

bistand fordeler seg på stadig flere mål, og på hvordan klimaendringer over tid har blitt en sentral komponent i utviklingsfinansiering. Konklusjonen er at det internasjonale bistandssystemet er underfinansiert, fragmentert, og ikke tilpasset de problemene som vi står overfor. Særlig viktig for vårt mandat er analyser av selve definisjonen av offisiell bistand innenfor OECD-DAC. Vi viser hvordan målet om et høyt volum på offisiell bistand – ODA – har ført til en utvanning av hva som regnes som bistand. Analysen peker på at utfordringene med dagens utviklingspolitikk først og fremst er at den inkluderer for mange og ulike mål, og at disse er for elastiske.

For å bøte på dette skisserer vi i *kapittel 4*, et nytt rammeverk for utviklingspolitikken organisert rundt et overordnet prinsipp om «Investering i bærekraftig utvikling». Rammeverket introduserer et sett av prinsipper som redefinerer bistand som investeringer som skal gi størst mulig sosial avkastning. Formålet er å tydeliggjøre felles interesser og likeverdige partnerskap mellom givere og mottakere av bistand, samt å etablere kriterier for å sikre effektivitet og resultater. I et slikt rammeverk er utgangspunktet en vurdering, basert på kunnskap og forskning, av hva slags tiltak som er mest effektive for å nå utviklingspolitiske mål.

Kapittel 5 bygger videre på investeringsrammeverket og operasjonaliserer det ved å skille ut ulike mål og kategorier for utviklingspolitikken. Sentralt her står et overordnet syn om at utviklingspolitikken sine ulike mål i større grad bør rendyrkes for å oppnå større effekt av hvert tiltak. En operasjonalisering av dette innebærer en to-delning av norsk internasjonal innsats, med hovedfokus på fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling i de fattigste landene samt humanitær bistand (Kategori 1) og på forebygging og håndtering av globale utfordringer som rammer utviklingsland særlig hardt (Kategori 2).³ Disse kategoriene gjør eksplisitt den økende tematiske og operasjonelle spredningen i utviklingssamarbeidet, som beskrevet i kapittel 3. I vårt rammeverk ligger det fortsatt en klar forventning om at mesteparten av de investeringene Norge gjør innenfor bistandsbudsjettet, skal være konsentrert i og komme fattige og sårbare land til gode. Samtidig signaliserer det en større åpenhet om alle lands egeninteresse i – og ansvar for – å løse globale utfordringer.

I *kapittel 6* viser vi hvordan en re-orientering av norsk utviklingspolitikk vil måtte forankres i normer og regler det kan etableres enighet om internasjonalt. ODA er under press, men er fremdeles det sentrale internasjonale målet for giverinnsats for utvikling. Norge bør derfor jobbe for en refokusering av ODA, og samtidig bidra aktivt i å videreutvikle det nye internasjonale rapporteringsrammeverket Total Official Support for Sustainable Development (TOOSD) for investeringen i bærekraftig utvikling. Dette vil sikre en hensiktsmessig måte for rapportering og overvåking av finansiering for utvikling utover ODA.

En klarere kategorisering og økt fokus på effektivitet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å svare på de utfordringene vi står overfor. Vi skisserer i *kapittel 7* en klar ambisjon om å mobilisere mer ressurser, både offentlige og private. Vi diskuterer også hvordan Norge kan bidra til å mobilisere private investeringer og hva slags mekanismer som fremstår mest effektive for dette. Dette inkluderer bruken av garantier og forsikringsordninger, økt støtte til Norfund og Klimainvesteringsfondet, samt støtte via utviklingsbankene og anbefalinger om å støtte forslaget om å øke bankenes utlånskapasitet.

3 Ekspertgruppen følger IPCC sin sjette hoved og synteserapport og forstår bærekraftig utvikling til å inkludere klimarobust utvikling

Med et nytt rammeverk for investeringer i bærekraftig utvikling beveger vi oss vekk fra tradisjonell bistand og over mot investeringer i en felles, bærekraftig, fremtid med fokus på genuine partnerskap og resultater. Alle land har en egeninteresse i å investere i en bærekraftig fremtid, men land som Norge har et særlig ansvar for å bidra i henhold til prinsipper om global ansvarsdeling.

1.1 Deltakelse og forankring

Mottaker av rapporten er utviklingsminister Anne Beate Tvinnereim (oppdragsgiver).

Ekspertgruppen har bestått av forskningssjef Ole Jacob Sending, NUPI (leder); professor Arild Angelsen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet; professor Dan Banik, Universitetet i Oslo; direktør Anne-Marie Helland, PwC Norge; administrerende direktør Karoline Myklebust Linde, Laerdal Global Health; pensjonist Jon Lomøy; administrerende direktør Trond Mellingsæter, Reitan Eiendom; førsteamanuensis/seniorforsker Hilde Beate Selbervik, Universitetet i Bergen/CMI; leder for internasjonal avdeling Liv Tørres, LO.

Sekretariatet har bestått av underdirektør Kari Hauge Riisøen (leder), spesialrepresentant Vegard Holmelid og rådgiver Magnhild Bøgseth, alle Utenriksdepartementet (UD), samt avdelingsdirektør Håvard Mogleiv Nygård, underdirektør Katrine Andrea Heggedal og seniorrådgiver Nikolai Henrik Wold Hegertun, alle Norad.

1.2 Metode

Grunnlaget for analysen og rådene er intervjuer og samtaler med relevante offentlige og private aktører i Norge og med relevante internasjonale aktører. Ekspertgruppen har hatt studiebesøk til Washington DC, New York, Paris, Brussel og Addis Abeba. Gruppen har hatt flere møter på embetsnivå UD og Norad, samt med Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Gruppen har hatt møter med norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner og forskningsinstituttet SINTEF. Privatsektorperspektivet er hentet inn blant annet gjennom samtaler med Norfund, private investorer, International Financing Corporation (IFC) og NHOs pådrivergruppe. Gruppen har hatt samtaler med store og toneangivende givere som USA, UK, Frankrike, Tyskland og Europakommisjonen, samt med mindre givere som Tsjekkia, Portugal, Sveits og Polen. Det er gjennomført samtaler med nordiske lands representanter, leder for OECDs utviklingskomité/DAC, samt med OECDs utviklingsdirektorat (DCD), OECDs skattedirektorat og Utviklingssenteret huset i OECD. Gruppen har hatt møter med FNs visegeneralsekretær Amina Mohammed, FNs generalsekretærs sekretariat og ulike av FNs utviklingsorganisasjoner, blant andre FNs barnefond (Unicef) og FNs utviklingsprogram (UNDP) sentralt og på landnivå, samt Verdensbanken (WB) og Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB). Gruppen har også møtt tenketanker i New York, Washington, Paris, Brussel og Addis Abeba. Det er gjennomført flere samtaler med representanter for utviklingsland i Addis Abeba og New York, med etiopiske myndigheter og med Den afrikanske union (AU).

Videre baserer ekspertgruppens analyse seg på Norads bistandsstatistikk, data og analyser fra OECD, Verdensbanken og FN-systemet, samt en rekke forskningsrapporter fra universiteter, forskningsinstitusjoner og tenketanker.

2 Globale utfordringer

De tre siste tiårene før 2020-tallet var preget av historisk fremgang for mange utviklingsland: ekstremfattigdom og barnedødelighet gikk ned og forventet levealder og utdanningsnivå økte. Men allerede i årene før pandemien var det tegn til at denne trenden var i ferd med å snu. I mange utviklingsland var det en svak nedgang i økonomisk vekst flere år før pandemien, og i kjølvannet av den har vi, for første gang på flere tiår, sett en økning i antallet fattige i verden. I flere land har spedbarnsdødeligheten, som har falt jevnt i tiår, som en følge av pandemien nå gått opp.⁴ Fremover er prognosene mer usikre men mindre optimistiske. I stadig økende grad vil vi på kort sikt se negative tendenser knyttet til blant annet klimakrise, naturkrise, geopolitisk krise, matvarekrise, og energikrise.⁵

De pessimistiske prognosene står i kontrast til det håpefulle arbeidet som ledet frem til bærekraftsmålene i 2015. Covid-19-pandemien viste, nok en gang, hvor sårbare alle samfunn er for hendelser andre steder på kloden. Krigen i Ukraina har ført til mat- og energikriser som rammer hele verden. Inflasjon og finansiell ustabilitet sprer seg raskt over verdensdeler. Klimakrisen er det klareste uttrykket for disse gjensidige sårbarhetene. Den vil ramme alle, men hardest flere fattige land og grupper som har bidratt minst til problemet.⁶

Allerede før Russlands invasjon av Ukraina var den geopolitiske spenningen i verden høyere enn på noe tidspunkt siden den kalde krigens slutt. USA og Kina konkurrerer i økende grad om makt og innflytelse. For utviklings samarbeidet er det spesielt effekten denne spenningen har på det multilaterale systemet, og hvordan dette utspiller seg på bakken i mange utviklingsland, som står sentralt.

UNDP har de siste to årene for første gang sett en tilbakegang på indeksen for menneskelig utvikling.⁷ Tap av natur og mulig kollaps av økosystemer vil ha katastrofale konsekvenser for samfunn og levekår i det globale sør, men allerede nå regner FNs Klimapanel med at Afrika har tapt 13 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger på grunn av klima- og naturkrisen. Vi har dessuten sett en global demokratisk tilbakegang over flere år, og antall land som beveger seg i autoritær retning er nå dobbelt

4 World Bank 2022a.

5 Kenny og Gehan 2023.

6 Chancel 2022.

7 UNDP 2022, 4.

så stort som gruppen land som beveger seg i demokratisk retning.⁸ I absolutte tall har antallet mennesker som trenger nødhjelp aldri vært høyere – 274 millioner – opp fra 136 millioner i 2012.⁹

Gjeldsbelastningen for verdens fattigste land økte frem mot covid-19-pandemien, som på sin side kraftig forverret situasjonen. Over halvparten av verdens lavinntektsland (58 prosent) har nå gjeldsproblemer eller høy risiko for å få det.¹⁰ Kombinasjonen av svak vekst i skattegrunnlaget, sterk USD og store budsjettunderskudd har økt gjeldsbelastningen. Selv om gjeldskrisen på 1990-tallet var mer alvorlig advarer det internasjonale pengefondet (IMF) mot at en tilsvarende kritisk situasjon kan oppstå på mellomlang sikt, spesielt når gjeld må refinansieres til stadig økte renter hos en langt mer differensiert gruppe kreditorer.¹¹

FNs generalsekretær påpekte i sin tale til Verdens økonomiske forum i Davos i januar 2023 at verden står overfor en tillitskrise i forholdet mellom det globale nord og det globale sør.¹² Dette gir seg uttrykk på mange måter, blant annet på klimafeltet. Klimasårbare utviklingsland – som allerede i dag merker konsekvensene av klimaendringer i form av hyppigere ekstremvær og tapt levebrød – oppfatter at rike land, som i stor grad har stått for de akkumulerte utslippene som forårsaket problemet, nå ikke bidrar slik de burde til å løse problemet.

Med dette som bakteppe vil vi i dette kapitlet beskrive noen sentrale globale utfordringer, som danner rammen for utviklingspolitikkenes mandat og bidrag.

I dette kapitlet vil vi

- vise at verden har sett en betydelig fremgang i menneskelig utvikling de siste 30 årene, som nå kan være en trend som er i ferd med å snu om vi ikke handler raskt og klokt
- vise at det er et stort behov for å investere i global problemløsning, og det haster
- vise at selv om finansieringsbehovet virker stort og bistandens relative betydning er minkende, er gevinstpotensialet av gode investeringer betydelig. Samtidig må vi bidra med langt mer kapital utover bistandsbudsjettets rammer for å finansiere globale fellesgoder
- vise at vi med en treffsikker innsats de neste to til tre tiårene – i grønn omstilling, fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling – kan unngå det mangedobbelte i fremtidige kostnader, samtidig som vi bidrar til at fattige land får tilstrekkelig vekstevne

8 IDEA 2022.

9 OECD 2022d.

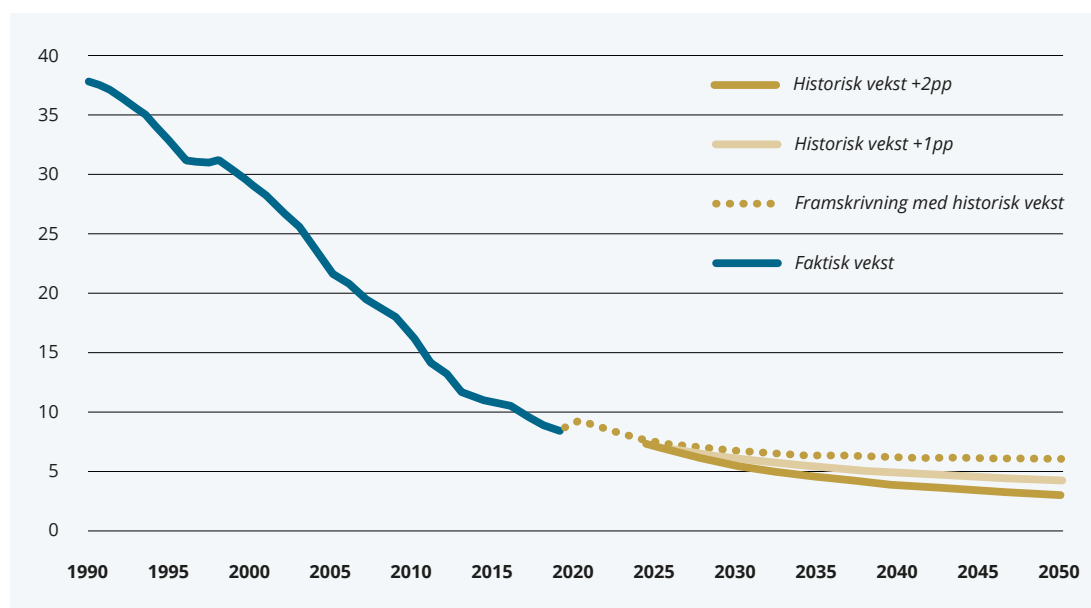
10 World Bank 2022a.

11 IMF 2022.

12 António Guterres 2023.

2.1 Fattigdom, økonomisk utvikling og ulikhet

Økt globalisering og økonomisk vekst har preget de siste tretti årene. Denne økonomiske veksten har bidratt til betydelig reduksjon i ekstremfattigdom i lav- og mellominntektsland. Likevel, som figur 2.1 viser, viser prognoser at verden vil ha mange hundre millioner som lever i ekstremfattigdom i 2030. Hvis vi til dette tallet legger til de som lever rett over grensen for ekstremfattigdom får vi et enda dystre bilde. For en fattigdomsgrense på 3,65 USD dagen, som er nærmere gjennomsnittet av nasjonale fattigdomsgrenser i flere lavere mellominntektsland, vil 23 prosent av verdens befolkning leve i fattigdom.



Figur 2.1 Tre scenarier for reduksjon i ekstrem fattigdom

Note: Global fattigdomsrate på 2,15 dollar dagen i kjøpekraftsjusterte 2017 USD. Andel av verdens befolkning.

Kilde: World Bank. 2023. Poverty and Inequality Platform. Tilgjengelig fra: <https://pip.worldbank.org/home>.

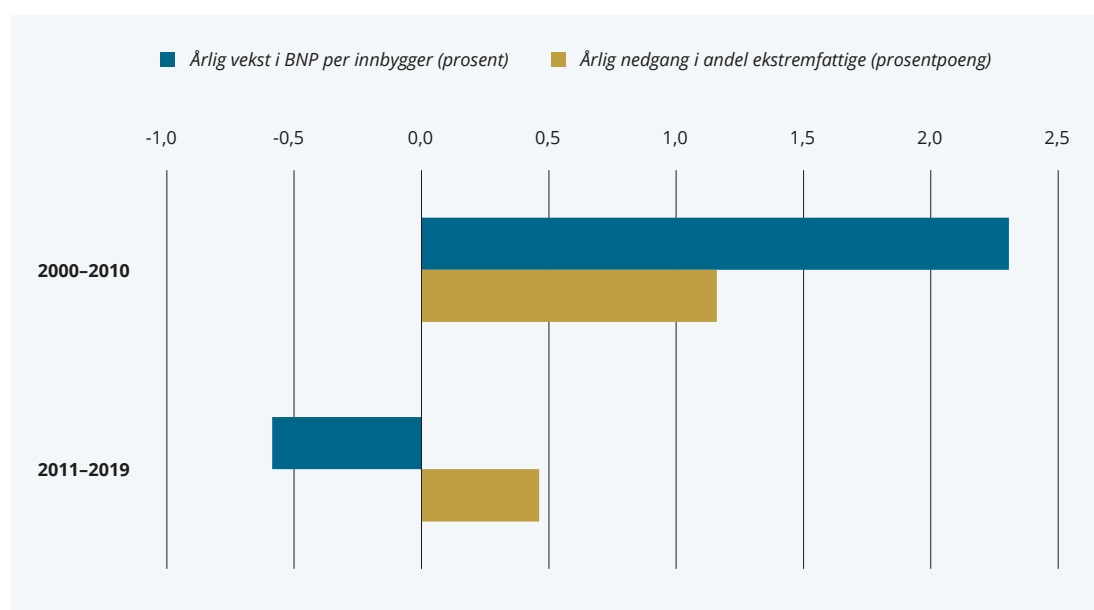
Selv om prognosene fremover er noe mer dystre, er det større bildet at verden har sett en betydelig positiv utvikling i fattigdom de siste 30 årene. Særlig i Asia, i land som Vietnam, Kina og India, har den økonomiske veksten og tilhørende fattigdomsreduksjonen vært formidabel. Omtrent én milliard mennesker har arbeidet seg ut av fattigdom i Asia – og det kun på ca. én generasjon.¹³

Flere land i Afrika sør for Sahara opplevde betydelig vekst mellom 1990 og 2018. Ekstremfattigdommen ble redusert fra 55 prosent til 41 prosent. På samme tid doblet befolkningen seg (til over én milliard), slik at antallet mennesker i ekstrem fattigdom økte med om lag 150 millioner.¹⁴

13 Waglé og Wignaraja 2022.

14 I land som Den demokratiske republikken Kongo, Malawi, Madagaskar og Nigeria ble antallet ekstremfattige doblet i perioden, jf. Dercon 2022.

Figur 2.2 viser at både økonomisk vekst og reduksjon i antallet fattige i utviklingsland var betydelig lavere i perioden 2011 til 2019 enn i perioden 2000 til 2010. Trenden vil forsterke seg fremover. Verdensbanken anslår at global økonomisk vekst i perioden 2020–25 vil være den svakeste på 60 år. En ny rapport konkluderer med at de langsiktige faktorene for vekst er svekket og peker mot betydelige lavere vekst i utviklingsland fremover.¹⁵ Dette kan indikere at økonomiene i mange lav- og mellominntektsland opplevde strukturelle problemer også før pandemien og krigen i Ukraina.



Figur 2.2 Utvikling bremset opp i lavinntektsland i årene før pandemien

Note: Gjennomsnitt for de gitte periodene. Merk at tall for andel ekstremfattige i lavinntektsland kun finnes tom 2018.

Kilde: World Bank. 2022. World Development Indicators (sist oppdatert april 2022). Tilgjengelig fra: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

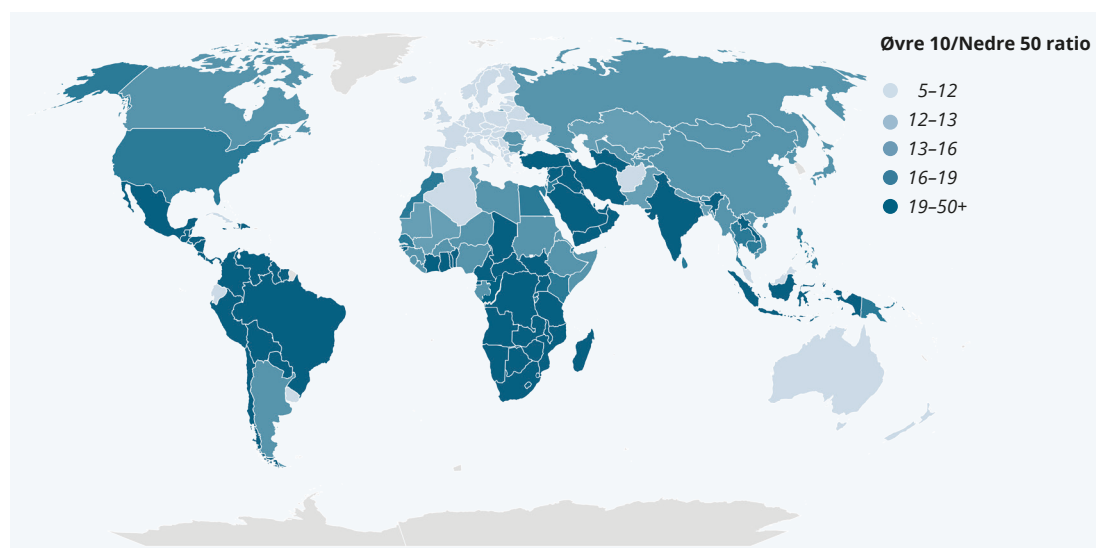
Korrupsjon, og særlig korrupsjon på tvers av landegrensler og annen ulovlig kapitalflyt, er fremdeles et betydelig hinder for utvikling i det globale sør. FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC) uttrykker bekymring over problemer og trusler som korrupsjon medfører for stabiliteten og sikkerheten i et samfunn. Den undergraver institusjonene og setter bærekraftig utvikling, demokrati og rettsstaten i fare. UNCAC uttrykker også bekymring over sammenhengen mellom korrupsjon og andre former for kriminalitet, særlig organisert og økonomisk kriminalitet, inkludert hvitvasking av penger. Ulovlig utførsel av kapital fra blant annet korrupsjon og skatteunndragelser fører til netto kapitalflyt fra land i det globale sør til land i det globale nord, særlig til land med lav skatt og høyt hemmelighold. Dette bidrar til ulikhet nasjonalt og globalt og gir grobunn for sosial uro og mistillit.

15 World Bank 2023.

Ekstremfattigdom i verden er i økende grad geografisk konsentrert på en måte som har store implikasjoner for fremtidig utviklingssamarbeid. Fremover vil fattigdom i økende grad være konsentrert i Afrika sør for Sahara.¹⁶

De siste 25 årene har ulikhet mellom land gått betydelig ned.¹⁷ Pandemien førte til at andelen ekstremt fattige i verden økte, fra 8,4 prosent i 2019 til 9,3 prosent i 2020. Ettersom inntektene i de fattigste landene falt mer enn i rike land, har vi igjen sett at ulikheten mellom land har økt.

Innad i land er ulikheten fremdeles høy og i mange land økende. Kartet i figur 2.3 sammenligner ulikhet på tvers av verdens land. Globalt viser anslag at en reduksjon i Gini-koeffisienten på et prosentpoeng per år vil bidra mer til redusert fattigdom enn én prosentenhets høyere økonomisk vekst.¹⁸ Å håndtere ulikhet kan derfor i noen tilfeller være en effektiv måte å redusere fattigdom på. Omfordeling alene er imidlertid ikke en realistisk vei ut av fattigdom for mange lavinntektsland, og spesielt ikke for en del land i Afrika sør for Sahara, der samlet inntekt fremdeles er så lav at betydelig økonomisk vekst er eneste måte å løfte større deler av befolkningen ut av fattigdom på. Ikke desto mindre viser kartet at denne regionen, i tillegg til å huse mange av verdens fattigste land, også har noen av de høyeste ulikhetsratene i verden.¹⁹



Figur 2.3 Størst relativ ulikhet i Sør-Amerika og Afrika

Note: Figuren viser hvor mange ganger mindre de nedre 50 prosent av befolkningen tjener enn de øvre ti prosent i 2021. Eksempelvis tjener de nedre 50 prosent av befolkningen i Brasil 29 ganger mindre enn de øvre ti prosent. Inntekt inkluderer pensjon, trygt og andre individuelle goder, men ekskluderer andre overføringer og skatter.

Kilde: World Inequality Lab. 2022. Methodology. *World Inequality Report 2022*. Tilgjengelig fra: wir2022.wid.world/methodology/.

16 Kharas og Dooley 2022.

17 Mahler, Yonzan og Lakner 2022.

18 Gini-koeffisienten viser inntektsforskjeller på en skala fra 0 (likhet) til 1 (ulikhet), jf. Lakner et al. 2022.

19 Ulikhetsmålet i figuren så vel som Gini-koeffisienten viser relativ ulikhet. Det betyr eksempelvis at dersom to land har samme relative ulikhet, men det ene landet dobbelt så høyt inntektsnivå, vil inntektsforskjellene målt i penger også være dobbelt så store.

Trender i ulikhet viser seg på flere områder. I tillegg til den rent økonomiske nedgangen under pandemien, var det også i de fattigste landene vi så de største tilbakeslagene for utdanning og helse. I midten av 2022 hadde 72 prosent av innbyggere i høyinntektsland blitt vaksinert med minst én vaksinedose mot covid-19, mens andelen vaksinerte i lavinntektsland var kun 21 prosent på samme tid. For utdanning var omfanget av tapte skoledager klart størst i lavinntektsland og lavere mellominntektsland, der kapasiteten til hjemmelæring er lavest. I disse landgruppene var andelen 10-åringer som ikke kunne lese, hele 53 prosent før pandemien.²⁰ De økonomiske konsekvensene av læringstapet vil bli vedvarende og betydelige. Uttrykt ved økte år i fattigdom eller redusert nasjonalprodukt kan de ifølge enkelte beregninger være enda større enn den direkte økonomiske effekten av pandemien.²¹

Det er i dag en utpreget grad av *klimaulikhet*. Verdens 10 prosent rikeste, rundt 770 millioner mennesker, står for omtrent 48 prosent av verdens klimagassutslipp. Den fattigste halvparten av verdens befolkning, hele 3,8 milliarder mennesker, står kun for 12 prosent av verdens utslipp. Mange av disse bor i land som er svært sårbare for klimaendringenes konsekvenser.²²

2.2 Sårbare stater som en spesiell utfordring

Ekstremfattigdom vil i økende grad være konsentrert i det som ofte blir klassifisert som sårbare stater. Sårbare stater er forstått som stater preget av væpnet konflikt og politisk vold og/eller der statlige institusjoner jevnt over er svake og uten evne til å gjennomføre politikk. Det er liten tvil om utfordringen sårbare kontekster utgjør for fremtidig utviklingssamarbeid og bærekraftig utvikling. OECD fremhever at 60 kontekster, for det meste stater, i dag er sårbare.²³ Det betyr at 1,9 milliarder mennesker bor i sårbare kontekster. Disse områdene er hjem for 73 prosent av verdens ekstremfattige, en andel som er estimert å øke til 86 prosent i 2030. Disse samme landene er videre blant landene som er mest sårbare for klimaendringer i årene fremover.

Bistand er en dominerende finansieringskilde i sårbare kontekster. I de 15 mest sårbare kontekstene har ODA vært syv ganger større enn direkte utenlandsinvesteringer og tre ganger større enn overføringer fra migranter (remitteringer). I 2020 var total internasjonal bistand til sårbare kontekster på rekordhøye 91,4 milliarder USD.

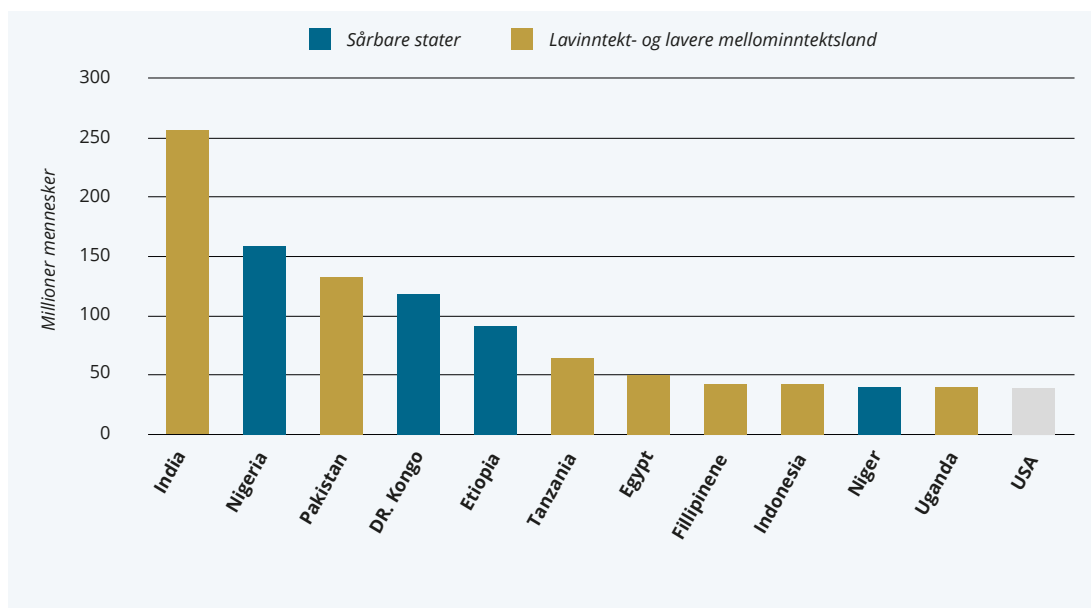
Sårbare stater er en prioritering i norsk utviklingssamarbeid. I dag er 11 av Norges 16 partnerland for utvikling definert som sårbare stater. Flere av de aller største enkeltmottakere av norsk bistand, som Etiopia og Syria, er nettopp slike stater. Demografisk utvikling vil forsterke dette ytterligere fremover. Halvparten av verdens totale befolkningsvekst frem til 2050 vil foregå i kun tolv land, hvorav tre av de fem med størst vekst er sårbare stater, se figur 2.4.

20 World Bank 2020.

21 World Bank 2022a.

22 Chancel, Bothe og Voituriez 2023.

23 OECD 2022d.



Figur 2.4 Halvparten av verdens befolkningsvekst frem til 2050 vil skje i tolv land

Note: Befolkningsøkning innen 2050 i tolv land. FNs framskriving av global befolkningsvekst viser en økning på rundt to milliarder mennesker innen 2050. De tolv landene i figuren står for en milliard av økningen.

Kilde: UN. 2022. World Population Prospects 2022. Tilgjengelig fra: <https://population.un.org/wpp/>.

Utfordringene knyttet til sårbare stater peker på et grunnleggende problem. Fred og stabilitet, som er en viktig dimensjon av sårbarhet, er en grunnleggende forutsetning for utvikling og økonomisk vekst. For lav- og mellominntektsland koster en voldelig konflikt i snitt omtrent 30 år med BNP-vekst.²⁴ Økonomisk utvikling er på samme tid en viktig driver av redusert konflikt og vold innad og mellom land.²⁵ Dette er utgangspunktet for det den såkalte konfliktfellen. Lav sosio-økonomisk utvikling er en driver av konflikt samtidig som konflikt ytterligere skader økonomisk utvikling.²⁶ Denne dynamikken kan fange land i en spiral av konflikt og fattigdom som er vanskelig å stoppe. Hadde imidlertid verden bestått av kun *stabile* fattige land, hadde vi mest sannsynlig oppnådd bærekraftsmål 1 (utryddelse av ekstrem fattigdom) allerede dette tiåret.²⁷

24 Gates et al. 2012; de Groot, Bozzoli og Brück 2022.

25 Sambanis og Hegre 2004.

26 Collier et al. 2003; Hegre, Nygård og Ræder 2017.

27 Corral et al. 2020.

Økningen i antallet konflikter som vi har sett i senere år, og den medfølgende økningen i antall mennesker som er fordrevet fra sine hjem, er derfor et illevarslende tegn for 2030-agendaen.²⁸ Fremskrivninger basert på dagens konfliktnivå og historiske trender anslår et globalt økonomisk tap (reduisert økonomisk aktivitet) mellom 2022 og 2030 på 28 billioner USD (amerikanske «trillion»).²⁹ Det økonomiske tapet er ventet å vokse til 292 USD billioner i 2050. Omtrent 150 millioner mennesker er forventet å leve i ekstrem fattigdom forårsaket av borgerkrig i 2030, sammenlignet med et scenario uten konflikt.³⁰ Omtrent 130 millioner av disse bor i kun ti spesielt utsatte land der forebygging av konflikt kan gi et svært effektivt bidrag til reduksjon av ekstrem fattigdom. Alle disse anslagene er nødvendigvis heftet med betydelig usikkerhet, men de gir en indikasjon av omfanget på denne utfordringen.

2.3 Klima som stadig større utfordring

Klimakrisen risikerer å nå et «vippepunkt» med potensielt irreversible konsekvenser. Allerede nå kan vi observere hvordan klimaendringer øker hyppigheten av ekstremvær og tørke, som ødelegger matproduksjon og driver mennesker på flukt. Samlet sett vil klimaendringer over tid kunne reversere den fremgangen i menneskelig utvikling som er oppnådd til nå. Det haster med å redusere klimautslipp og sikre tilpasning.

Konsekvensene av klimaendringer er størst i land i sør, som har bidratt minst til å skape problemet. Selv om det på lang sikt er utvilsomt at økonomisk vekst og klimatiltak må gå hånd i hånd, så er det på kort og mellomlang sikt reelle dilemmaer mellom å prioritere økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon på denne ene siden, og klimatiltak på den andre.³¹

FNs klimapanel fremhever i sin synteserapport for sin sjette hovedrapport (se boks) at for å nå klima- og bærekraftsmålene må verden lykkes med *klimarobust utvikling* (climate resilient development). Klimarobust utvikling handler om utslippsreduksjon, klimatilpasning og bærekraftig utvikling, med formål om å sikre et trygt klima på jorden, møte grunnleggende menneskelige behov, utrydde fattigdom og muliggjøre rettferdig og bærekraftig utvikling.

28 Davies, Pettersson og Öberg 2022.

29 Moyer 2023.

30 Ibid.

31 Norad 2023.

Boks 2.1 FNs klimapanel leverte nylig sin sjette hoved- og synteserapport

Den peker på følgende:

Klimaendringene er her nå: Klimaendringene truer mennesker, økosystemer og natur (C.1). FNs klimapanel slår nå fast at virkningene av oppvarmingen inntreffer ved lavere temperaturer enn tidligere beregnet (B.2, B.2.2). Alle verdens regioner er allerede berørt (A.1).

Dette tiåret er kritisk – hver hundredels grad teller: Valgene som tas dette tiåret, vil påvirke kloden i tusenvis av år (C.1). Det blir stadig færre muligheter til å sikre en levelig og bærekraftig fremtid (C.1). Fremover vil enhver økning i temperatur gi flere og mer intense ekstremhendelser (B.1.3) og gjøre en klimarobust utvikling vanskeligere (C.1.1).

Urettferdighet: Hvem som bidrar til og hvem som rammes av klimaendringene, er ikke rettferdig fordelt (A.1.5, A.2.2). Sårbare samfunn som historisk har sluppet ut minst, opplever de største negative konsekvensene (A.2).

Behovet: Stans i global oppvarming ved 1,5 eller 2 grader krever umiddelbare, omfattende og vedvarende utslippskutt i alle sektorer dette tiåret. (B.6). For å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader må globale CO₂-utslipp halveres innen 2030 (B.6.1), og nå netto null tidlig på 2050-tallet (B.6.1).

Tilpasning: En rekke systemiske barrierer hindrer vellykket klimatilpasning, som mangel på finansiering og lav forståelse for at det haster (A.3.5). Mange tilpasningstiltak tar lang tid å gjennomføre (C.2.1). Det er derfor essensielt at arbeidet akselereres dette tiåret (C.2.1). Når det blir varmere, kan en del tilpasningstiltak bli mindre effektive (B.4), og mennesker og natur vil nå grenser for hva de klarer å tilpasse seg (B.4).

Mennesker: Større og flere ekstremhendelser har eksponert millioner av mennesker for akutt reduksjon i mat- og vannsikkerhet (A.2.2). Produktiviteten i jordbruket og for fiskeri og akvakultur har blitt svekket (A.2.4). Rundt halvparten av verdens befolkning opplever alvorlig vannmangel deler av året (A.2.4). I alle regioner har klimaendringene medført økt dødelighet og helseproblemer på grunn av varme (A.2.5). Forekomsten av smittsomme sykdommer og mentale helseutfordringer har økt (A.2.5). Stadig flere mennesker drives på flukt (A.2.5). Det er observert økonomiske tap i særlig eksponerte sektorer, som jordbruk, skogbruk, fiskeri, energi og turisme (A.2.6). Rundt 3,5 milliarder mennesker lever i en kontekst som gjør dem *svært* sårbare for klimaendringer (A.2.2).

Boks 2.1 (forts.)

Finansiering Det trengs mangedoblede økninger i finansiering, både for tilpasning og utslippskutt (C.7). For å begrense oppvarmingen til 1,5 eller 2 grader, må årlige investeringer bli mellom tre og seks ganger større enn dagens beløp (C.7.2) (C.7). De største finansieringsgapene og -mulighetene finnes i utviklingsland (C.7.4), og økt støtte fra utviklede land er essensielt (C.7.4).

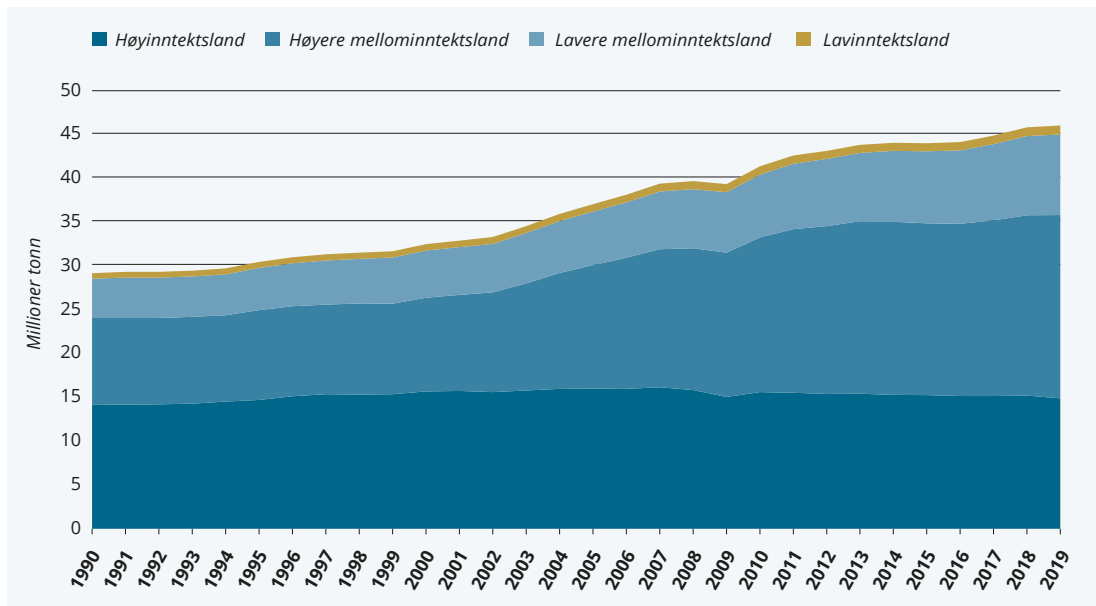
Det vi trenger å gjøre fremover: «Klimarobust utvikling» altså både tilpasning og utslippsreduksjoner – muliggjøres av internasjonalt samarbeid, mobilisering av finansiering, særlig for de mest sårbare regionene, sektorene og gruppene. For å lykkes med klimarobust utvikling må vi ha med alle nivåer av samfunnet – sivilsamfunn, lokale myndigheter, privat sektor – og jobbe tverrsektorielt, men lokalt tilpasset.

En ny rapportserie fra Verdensbanken viser at det for lavinntektslandene og enkelte mellominntektsland er de økonomiske og finansielle utfordringene som er størst, både de direkte kostnadene klimaendringene medfører og kravene til investeringer i omstilling.³²

Mellominntektslandene omfatter 5,5 milliarder mennesker og står for en rask vekst i utslippene. Utslipp per innbygger korrelerer sterkt med inntektsnivå, og er derfor høyest i høyinntektsland (figur 2.5). På samme tid ser vi at den tidligere sterke sammenhengen mellom vekst og utslippsendringer er i ferd med å endre seg. Mange EU-land har for eksempel allerede i stor grad klart å frakoble økonomisk vekst og økte klimagassutslipp.³³ Det er imidlertid ikke nok at utslippene vokser saktere enn økonomien; utslippene må reduseres kraftig i årene fremover dersom vi skal nå 1,5-gradersmålet.

32 Se World Bank. i.d. Country climate and development reports (CCDR). Tilgjengelig fra <https://www.worldbank.org/en/publication/country-climate-development-reports>.

33 The Economist 2022.



Figur 2.5 Høyinntektsland og høyere mellominntektsland står fremdeles bak mesteparten av klimagassutslippene

Note: Totale klimagassutslipp per år, fordelt på inntektskategori.

Kilde: World Bank. 2022. World Development Indicators (sist oppdatert 23. april 2022). Tilgjengelig fra: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Grønn omstilling bort fra en fossilbasert økonomi vil bli avgjørende i tiårene som kommer. I fossiltunge land vil dette på kort sikt medføre store inntektstap og investeringer, men på lengre sikt er gevinsten det mangedobbelte. Målkonflikten mellom klima og økonomisk utvikling er derfor mest prekær på kort- og mellomlang sikt, og er klart størst i lavinntektsland med begrenset finansielt handlingsrom. I omstillingsperioden vil graden av målkonflikt og klimatiltakenes legitimitet avhenge av tilgang på finansiering og sosiale sikkerhetsnett for dem som rammes av omstilling.

2.4 Investeringsmuligheter

Afrika har over 60 prosent av verdens ubrukte dyrkbare jord, og med 90 prosent av maten produsert av små produsenter. Med enkel teknologi og private investeringer forventes det at matproduksjonen kan mangedobles – og sikre mat til de 200 millioner afrikanere som får for lite, men også bidra til den globale matsikkerheten.³⁴

Til tross for pessimistiske vekstprognoser på kort sikt ligger mye til rette for gode investeringer i utviklingsland. 60 prosent av verdens solenergiressurser av høyeste kvalitet er i Afrika. Disse kan bli et avgjørende bidrag til å løse verdens energikrise dersom det bygges ut. I tillegg er det ett unikt utgangspunkt for elektrifisering av en verdensdel: økt industrialisering og bærekraftig økonomisk vekst. Verdensbanken beskriver Afrikas solenergiressurser som å ha et unikt potensial til å tilby rimelig, sikker og bærekraftig elektrisitet.

34 Oxford Business Group 2019.

Det afrikanske kontinentets potensiale for utbygging av digital infrastruktur er betydelig. Afrika har hatt større vekst i mobil- og internetttilgang enn noen annen region i det siste tiåret. Over 40 prosent av Afrikas befolkning har nå tilgang til internett, og dette forventes å vokse med 11 prosent de neste 10 årene og bidra til 2,5 prosent vekst i BNP.³⁵ Økt tilgang til internett vil i tillegg bety økt tilgang til ett globalt digitalt arbeidsmarked for en voksende ung befolkning, og en unik tilgang på arbeidskraft for globale teknologiselskaper.

I dag er mer enn 60 prosent av Afrikas befolkning under 25 år. Mens verdens ellers har en aldrende befolkning, vil unge afrikanere utgjøre 42 prosent av ungdommer globalt i 2030. Disse vil utgjøre en stor andel av den globale arbeidsstyrken, og vi ser allerede i dag at de unge afrikanere er med å skape sin egen fremtid. Majoriteten av afrikanske oppstartsbedrifter er ledet av afrikanere under 35 år.

Det er også andre positive demografiske utviklingstrekk som gir grunn til optimisme. Barne- og mødredødelighet har katastrofale konsekvenser ikke bare for familien, men for hele samfunnet i form av tap av økonomiske muligheter. Barnedødeligheten har sunket med 59 prosent siden 1990, og mellom 2000 og 2021 har mødredødelighet blitt redusert med 38 prosent.³⁶ På tross av at flere land nå har sett en økning i mødre- og spedbarnsdødelighet som følge av covid-19-pandemien, viser disse tallene en formidabel utvikling og en viktig forutsetning for vekst.

Investering i utdanning for jenter har lenge vært kjent som en av de beste investeringene utviklingsland kan gjøre. Utdanning for jenter bidrar til å redusere mødre- og barnedødelighet, lavere befolkningsvekst og færre barneekteskap, i tillegg til at det beskytter barns rettigheter og styrker kvinners stilling i hjemmet og på jobb. I dag fullfører 87 prosent av jenter grunnskolen, en økning med 20 prosent (fra 67 prosent) i 1995.³⁷ Dette legger et godt grunnlag for økonomisk vekst.

2.5 Pandemi, klima, krig, proteksjonisme og manglende tillit

Flere av de viktigste utviklingsproblemene i vår tid er globale i sin natur. Pandemier, klima, krig og ulikhet er eksempler. Også havforvaltning, naturmangfold, forskning og digitale fellesgoder er spørsmål som i varierende grad berører alle land og krever internasjonal samhandling. Dette betyr at utviklingspolitiske utfordringer i lavinntektsland i flere tilfeller er sammenvevd med utviklingen i rike land.

Forebygging og håndtering av pandemier krever global innsats, både i rike og fattige land. Covid-19 viste imidlertid i hvor stor grad ressursene for å håndtere en pandemi er preget av alvorlig skjevfordeling mellom rike og fattige land. Internasjonale klimaforhandlinger preges også av motstridende interesser: Rike land som har stått for de største klimagassutslippene, ber nå fattige land om å avkarbonisere egen økonomi. Det kan oppfattes som dobbeltmoralisk. Utviklingsland har pekt på at klimafinansiering

35 International Finance Corporation 2020.

36 UNICEF 2023.

37 UNESCO 2021.

i dag ofte går på bekostning av tradisjonell ODA, fokusert på fattigdomsreduksjon, og ikke er addisjonell, som Norge og alle andre land forpliktet seg til under FNs sekstende klimakonferanse (COP 16) i 2010.

Internasjonal handel, som var en av de viktigste katalysatorene til de asiatiske utviklingsmiraklene i senere tiår, møter nå stadig flere proteksjonistiske tiltak, for eksempel i form av toll, tariffier eller tekniske handelshindre.³⁸ Internasjonale mål om å øke de minst utviklede landenes (MUL) andel av global eksport har ikke lyktes, og de utgjør fortsatt kun én prosent (det samme som i 2011). Hvis vi ekskluderer investeringer i Kina, har direkte utenlandsinvesteringer til lav- og mellominntektsland gått betydelig ned siden 2008, fra nesten fire prosent av BNP til rett i overkant av to prosent.

Flere tiår med vekst i internasjonal handel har bidratt til økt økonomisk vekst og reduksjon i antall fattige mennesker i verden, til tross for en kraftig økning i folketallet. Pandemien og krigen i Ukraina har ført til brudd i mange globale verdikjeder, ved at tilgangen på råvarer, transport og produksjonskapasitet har blitt dyrere, eller i verste fall blitt borte. Flere land har besluttet, også av sikkerhetspolitiske grunner, å gjøre seg mindre avhengige av disse verdikjedene ved å styrke egen produksjonskapasitet. Brudd på globale verdikjeder og redusert internasjonal handel vil føre til redusert økonomisk vekst. Dette vil også ramme de fattigste landene og bremse nedgangen i antall fattige, eller i verste fall øke antallet fattige.

Vi har sett en betydelig økning i tallet på flyktninger og migranter de siste ti årene. Denne trenden påvirker både hvordan bistanden blir brukt og hvordan relasjonene er mellom land. Ifølge FNs migrasjonsbyrå (IOM) var det omtrent 281 millioner internasjonale migranter i 2020, noe som representerer en økning på 81 millioner fra 2000. Samtidig har antallet flyktninger økt dramatisk de siste ti årene, til rundt 32,5 millioner flyktninger i 2022.³⁹ Dette kan delvis forklares av flere konflikter og politisk ustabilitet i en rekke land, som Syria, Afghanistan og Venezuela, som har tvunget millioner av mennesker til å flykte fra sine hjemland. I økende grad ser vi at klimaendringer bidrar til denne økningen.

Russlands invasjon av Ukraina har hatt direkte konsekvenser for tilgangen til energi og gjødsel, for matsikkerheten og det generelle prisnivået. Effekten av dette er spesielt dramatisk for lavinntektsland som opplever disse konsekvensene, samtidig som en større andel av ODA nå kanaliseres mot Ukraina, uten en tilsvarende økning i ODA for lavinntektsland. Dette har videre bidratt til at tilliten mellom land i det globale nord og globale sør er kommet under sterkt press.

38 UNGA 2022.

39 UNHCR 2022.

2.6 Konklusjon

Prognosene for økonomisk vekst globalt er svakere enn på mange tiår. Klimakrisen har for alvor bragt inn nye dilemmaer for land som trenger både rask økonomisk vekst og grønn omstilling. Globale kriser har utvidet det som før ble omtalt som «utvikling», til å handle om grenseoverskridende problemer som treffer alle – men som regel treffes hardest dem som har minst fra før. Sagt enkelt, verdens fattige er avhenge av at verdenssamfunnet løser disse globale utfordringene.

2020-tallet har bragt med seg fundamentale endringer i det globale utviklingsbildet. De sterke positive trendene som dominerte i tiårene frem mot etableringen av bærekraftsmålene, har blitt svekket, samtidig som nye og overlappende kriser har lagt ytterligere press på utviklingssamarbeidet. Vi har sett hvor raskt ting kan snu og gå i revers. Noen av de nye krisene har vært under oppseiling over lang tid, andre er mer akutte. Noe av dette var forutsigbart og annet ikke, men ingen av krisene har oppstått i et vakuum. FNs generalsekretær Antonio Guterres oppsummerte utfordringen i en tale til World Economic Forum i januar 2023 med å peke på at vi står overfor en serie alvorlige kriser som krever hurtig og kraftfullt internasjonalt samarbeid, samtidig som mistillit og geopolitiske spenninger gjør at slikt samarbeid om kollektive løsninger er vanskeligere enn på lenge. Dette oppsummerer på mange måter kjernen i problemet: De globale problemene har vokst ut av den politiske og finansielle arkitekturen som ble satt opp for å løse dem. Dette er tema for neste kapittel.

3 Utviklingspolitikk ved et veiskille

Der kapittel 2 konkretiserte flere av dagens utfordringer og kriser, vil vi her se nærmere på sentrale trekk ved det internasjonale systemet for utviklingssamarbeid. Kostnad knyttet til oppnåelse av bærekraftsmålene i utviklingsland, lå et sted mellom 2500 og 3000 milliarder USD årlig.⁴⁰ Etter pandemien estimerte OECD at dette gapet kan ha økt til 4300 milliarder USD årlig.⁴¹ Bærekraftsmålene og tidsrammen som er satt, er ekstremt ambisiøse, og gapet er et tydelig signal om at behovene har løpt fra finansieringen.

Stadig mer av bistanden går til akutte behov og humanitær innsats, inkludert støtte til sårbare land med pågående voldelige konflikter. Samtidig har globale utfordringer – og da særlig klima – over tid vokst frem som en viktig prioritering. Stadig mer av det etablerte internasjonale rammeverket for offisiell bistand – ODA – blir brukt for å møte komplekse problemstillinger knyttet til klimaendringer, pandemiberedskap og respons på konflikt og migrasjon. Dette skjer samtidig som ODA forventes å levere på sitt eksisterende mandat om økonomisk vekst og velferd i utviklingsland.⁴² Som vi diskuterer nærmere under, vet vi at bistand kan virke. Likevel er ODA-finansieringen til de landene som trenger det mest, for lav, samtidig som stadig nye lag med mål og tiltak legges inn i internasjonal og norsk bistand.⁴³

40 Beregningen er fra 2014. UNCTAD 2014.

41 OECD 2022c.

42 OECD 2023a.

43 Addison og Tarp 2015.

Boks 3.1 OECDs utviklingskomité (DAC)

OECDs utviklingskomité er et internasjonalt forum for mange av de største bistandsyterne.

Det overordnede målet for utviklingskomiteen er å fremme utviklingssamarbeid og annen relevant politikk for å bidra til å gjennomføre 2030-agendaen for bærekraftig utvikling, inkludert vedvarende, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, utryddelse av fattigdom, forbedring av levestandarden i utviklingsland og til en fremtid der ingen land vil være avhengige av bistand.

For å nå dette overordnede målet, skal komiteen blant annet a) overvåke, vurdere, rapportere og fremme støtte til bærekraftig utvikling ved å samle inn og analysere data og informasjon om ODA og andre offisielle og private strømmer på en transparent måte, b) gjennomgå politikk og praksis for utviklingssamarbeid, spesielt i forhold til nasjonale og internasjonalt vedtatte mål, opprettholde internasjonale normer og standarder, beskytte integriteten til ODA og fremme åpenhet og gjensidig læring, og c) levere analyser, veiledning og god praksis for å hjelpe medlemmene av DAC og det utvidede giverfelleskapet med å forbedre innovasjon, effekt, utviklingseffektivitet og resultater i utviklingssamarbeidet.⁴⁴

I dette kapitlet vil vi

- beskrive hvordan det utviklingspolitiske systemet, og ODA, som opprinnelig ble etablert for å redusere fattigdom og bidra til økonomisk vekst i fattige land, i økende grad brukes til å håndtere en serie av globale utfordringer, særlig knyttet til klimaendringer, konflikt og flyktninger. Det er vokst frem et stadig større gap mellom behov og tilgjengelige ressurser
- vise hvordan dette finansieringsgapet forsterkes av fragmentering av den internasjonale bistandsarkitekturen, som ikke lenger fremstår som «fit for purpose»
- vise hvordan norsk bistand, til tross for høyt bistandsvolum over lang tid, også reflekterer denne internasjonale trenden
- vise at det internasjonale utviklingssamarbeidet har vært preget av en giver-mottaker-relasjon og er modent for modernisering

44 OECD i.d. The Development Assistance Committee's Mandate.

3.1 Internasjonal bistand er viktig, men nivået strekker ikke til

ODA er nøkkelmålet for offisielle og konsesjonelle («gavelignende») ressursstrømmer til utviklingsland. Allerede på 1950-tallet ble rike land enige om å forplikte seg til et BNI-mål for utviklingshjelp, og målet om 0,7 prosent av BNI, ble vedtatt i 1970.⁴⁵ 0,7-prosentmålet ble bekreftet under utviklingsfinansieringskonferansen i Addis Abeba i 2015.⁴⁶ Det er imidlertid kun noen få giverland som når dette målet (se figur 3.1). Andelen av bistand i forhold til BNI ser ut til å ha stagnert på det nivået man nådde i 2005, rundt 0,3 prosent for hele DAC. I 2022 kom imidlertid nivået opp på 0,36 prosent. Det er den høyeste andelen av BNI siden 1982. Økningen fra 2021 skyldes økt bistandsvolum til flyktningskostnader i giverland og bistand til Ukraina.

DAC-medlemmenes totale bistand var i 2022 på 204 milliarder USD.⁴⁷ Om alle giverland hadde etterlevd FN-forpliktelsen og faktisk gitt 0,7 prosent av BNI som ODA, ville beløpet vært om lag 390 milliarder USD, altså nesten det dobbelte.

Det internasjonale giversamfunnet har hatt håp om at mer privat kapital skulle tilflyte utviklingsland og være en del av løsningen på finansieringsgapet, særlig innenfor klimafinansiering. Å bruke offentlige midler til å mobilisere private investeringer til utvikling, er en sentral del av finansieringsstrategien for å nå bærekraftsmålene og klimamålene. Det har vært en økning i mobilisert privat kapital, men økningen har stagnert og er lavere enn forutsatt. Ifølge OECD ble det mobilisert knapt 50 milliarder USD årlig i perioden 2018 til 2020.⁴⁸ Multilaterale utviklingsbanker er de største aktørene. De mobiliserte 69 prosent av totalen i 2020. Bilaterale aktører sto for 25 prosent gjennom sine institusjoner for utviklingsfinansiering.

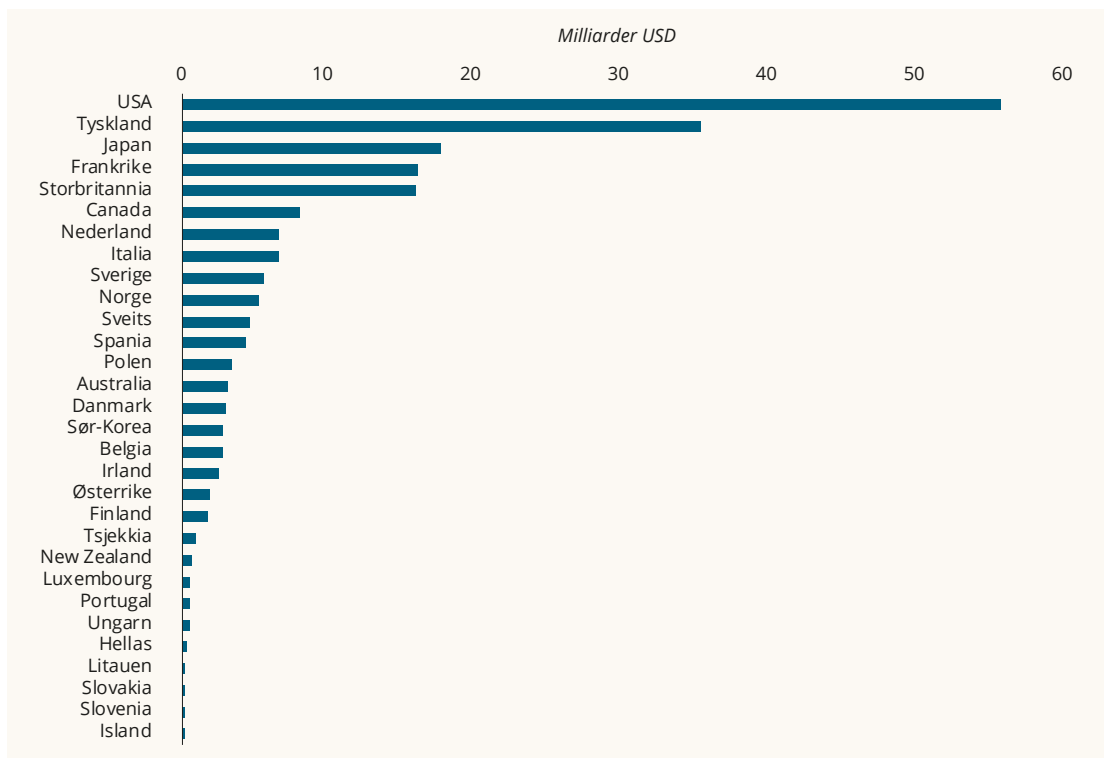
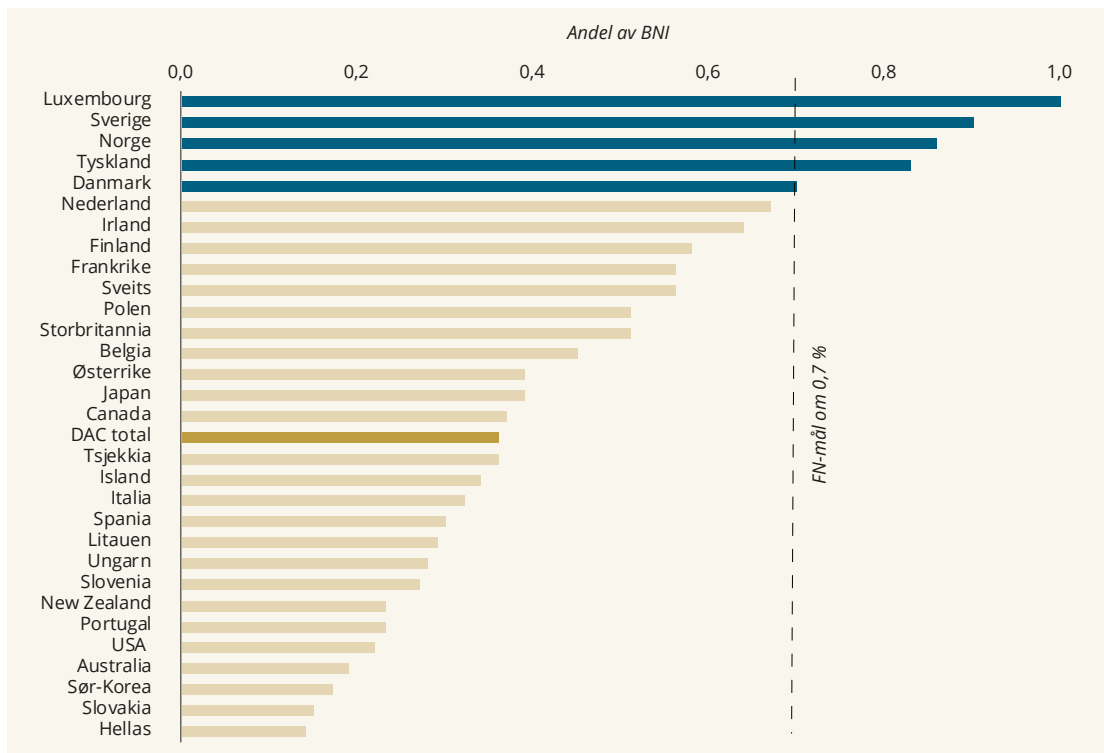
Kun 17 prosent av mobilisert privat finansiering gikk til minst utviklede land, mens 44 prosent gikk til lavere mellominntektsland og 39 prosent til høyere mellominntektsland. I overkant av 30 prosent av mobilisert privat kapital bidro til utslippsreduksjon og/eller klimatilpasning, og av dette gikk mesteparten til utslippsreduksjon. Den største andelen (42 prosent) ble i 2020 utløst av direkte investeringer i selskaper, mens garantier sto for 18 prosent.

45 UNGA 1970.

46 UNGA 2015.

47 OECD 2022c.

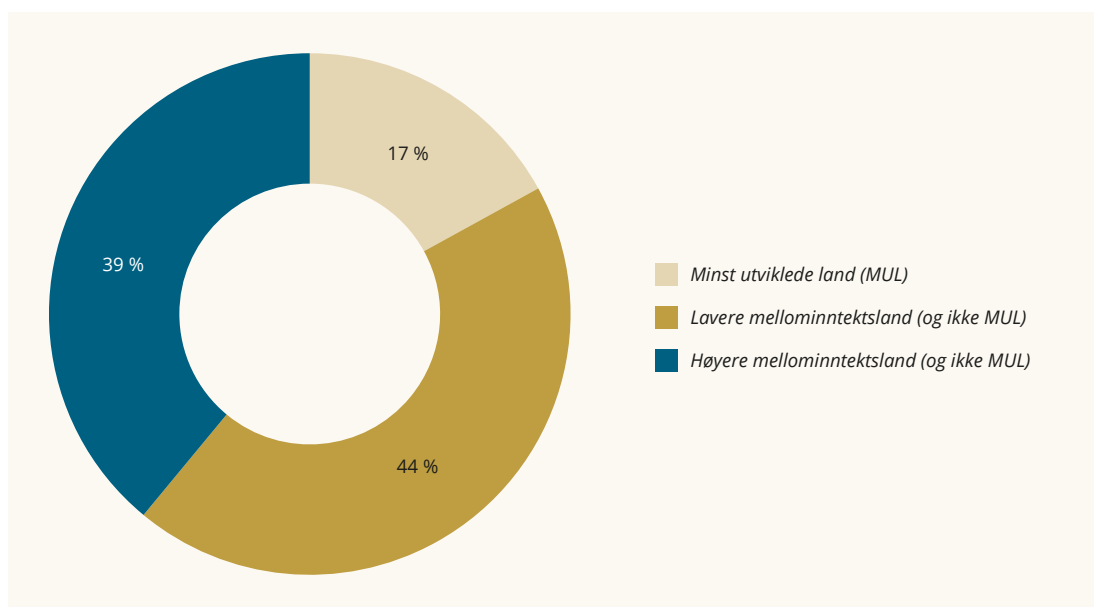
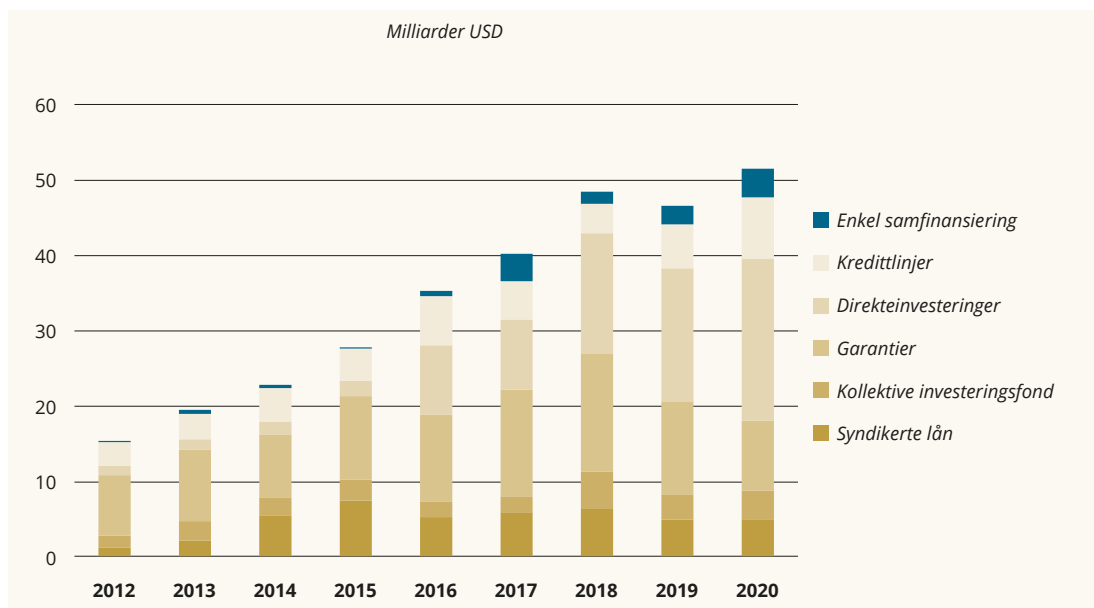
48 OECD 2023b.



Figur 3.1 Bistand fra medlemmer av OECDs utviklingskomité i 2022

Note: Foreløpige tall for 2022, innrapportert gjennom Advance Questionnaire (ADV).

Kilde: OECD. i.d. Total Flows by Donor (ODA + OOF + Private) [DAC1]. *OECD Stat.* Tilgjengelig fra: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>.



Figur 3.2 Mest privat finansiering mobilisert til mellominntektsland

Note: Kakediagrammet er et gjennomsnitt for 2018-2020, og viser kun mobilisert privat finansiering som går til enkeltland. Minst utviklede land (MUL) består nå av 46 land som i hovedsak er lavinntektsland (26 av 28 lavinntektsland) og lavere mellominntektsland. I figuren er de to lavinntektslandene som ikke er MUL inkludert som MUL.

Kilde: OECD.2022. Mobilisation. OECD.stat (hentet november 2022). Tilgjengelig fra https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_MOBILISATION.

DAC-medlemmene er ikke alene om å gi finansiell støtte til utviklingslands sosiale og økonomiske utvikling. Mange andre giverland har lang tradisjon for dette, for eksempel Tyrkia, som i 2022 var blant topp 10 bistandsgivere globalt og ga bistand tilsvarende 0,79 prosent av BNI.⁴⁹ Totalt rapporterte land utenfor DAC 17,8 milliarder USD til OECD i 2022.⁵⁰ I tillegg er det estimert at over 7 milliarder USD går til bistand fra en gruppe mellominntektsland som ikke rapporterer ODA, hvorav Kina, som har blitt en av de største aktørene innen utviklingsfinansiering internasjonalt, er den største giveren.⁵¹

Baksiden av medaljen er økt fragmentering i utviklingssamarbeidet. Mellom 2000 og 2019 økte antallet offentlige givere fra 47 til 70, mens antallet utviklingsinstanser («entities») økte fra 191 til 502.⁵² Den kraftige veksten i spesielt multilaterale mekanismer øker risikoen for overlapping, og øker ofte antall mellomledd pengene går gjennom før de kommer til den faktiske gjennomfører. Dette bidrar til å redusere ressursene som kommer frem til sluttbruker. Samtidig har gjennomsnittsstørrelsen på gaveoverføringer blitt redusert fra 1,5 millioner USD til 0,8 millioner USD.⁵³

OECD uttrykker en tydelig bekymring over hvordan disse tendensene påvirker bistandens effektivitet og kvalitet.⁵⁴ Prinsipper for effektiv bistand (se kapittel 5) understreker nettopp betydningen av koordinering, konsentrasjon, langsiktighet, nasjonale systemer og eierskap hos partnerland. Dette vanskeliggjøres av at krisehåndtering øker i omfang, og stadig flere mottakere av bistand nå er land med illegitime og autoritære styresett, hvor offisiell utviklingsfinansiering ikke går via nasjonale systemer. I 2010 gikk 64 prosent av internasjonal bistand til autoritære kontekster, i 2019 var andelen 79 prosent.⁵⁵

Bistand utgjør bare en del av de totale internasjonale finansstrømmene for bærekraftig utvikling i utviklingsland. Blant disse har særlig private pengeoverføringer fra diaspora blitt en stor kilde til ekstern finansiering. For utviklingsland under ett, lå nivået av både pengeoverføringer og utenlandske direkteinvesteringer (FDI) godt over ODA i totalt volum i 2021 (se figur 3.3).⁵⁶

49 OECD 2022b.

50 Ibid.

51 Ifølge Kinas finansdepartement var landets bistand («foreign assistance») på 3,2 milliarder USD i 2019, mens andre har beregnet Kinas støtte til utviklingssamarbeid (tilsvarende ODA) i 2019 til 5,9 milliarder USD, jf. OECD 2022e. Lån utgjør majoriteten av Kinas internasjonale utviklingssamarbeid. Kinas totale utlånsbeholdning er estimert til over 400 milliarder USD og årlige utlån kan være så mye som 40 milliarder USD, jf. Mitchell og Ritchie 2020.

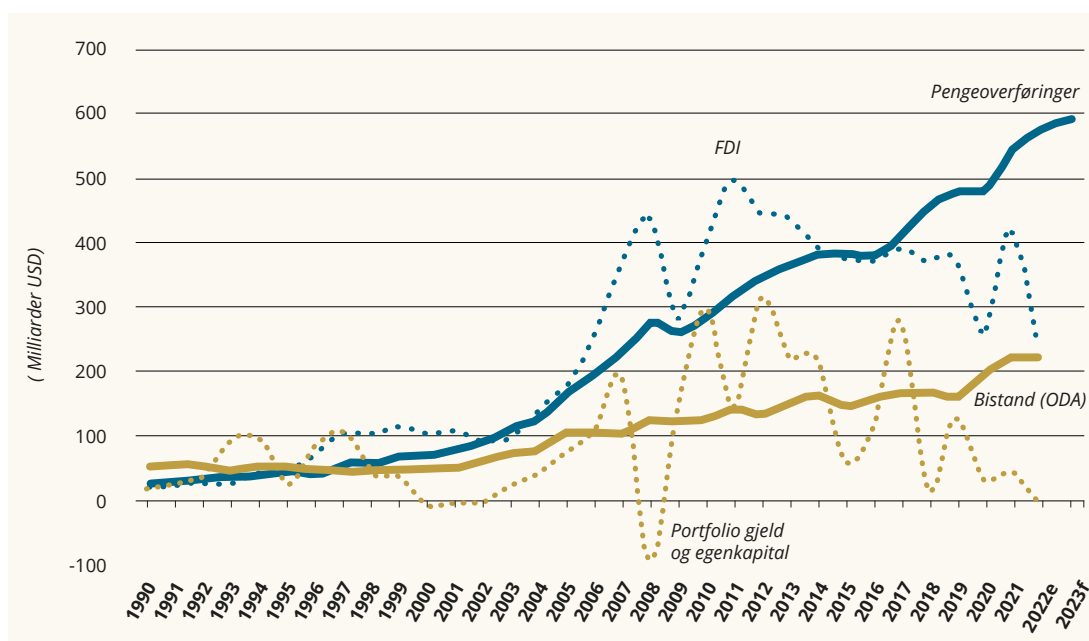
52 Development Finance 2022.

53 Ibid.

54 OECD 2023a.

55 Andel av CPA, «country programmable aid»; OECD 2022f.

56 I denne figuren ser vi bort fra Kinas investeringer.



Figur 3.3 Finansieringsstrømmer til utviklingsland

Note: Pengestrømmer til lav- og mellominntektsland, ekskl. Kina. FDI = Utenlandske direkteinvesteringer og pengeoverføringer = pengeoverføringer fra diaspora (remitteringer). e = estimerer, f = framskrivinger.

Kilde: Dilip Ratha, Eung Ju Kim, Sonia Plaza, Elliott J Riordan, Vandana Chandra og William Shaw. 2022. *Remittances Brave Global Headwinds*. Migration and Development Brief 37. Washington, D.C. KNOMAD-World Bank; World Bank. 2022. World Development Indicators (sist oppdatert april 2022). Tilgjengelig fra: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Dersom vi skiller mellom lavinntektsland, lavere mellominntektsland og høyere mellominntektsland, blir bildet helt annerledes. For de fattigste utviklingslandene er kapitaltilgangen begrenset og uforutsigbar, og ODA utgjør en nødvendig kilde til ekstern finansiering (figur 3.4). Lavinntektslandene mottok i gjennomsnitt mellom 2017 og 2021 ODA tilsvarende 9,9 prosent av BNI, sammenliknet med en andel på 0,7 prosent for lavere mellominntektsland.⁵⁷

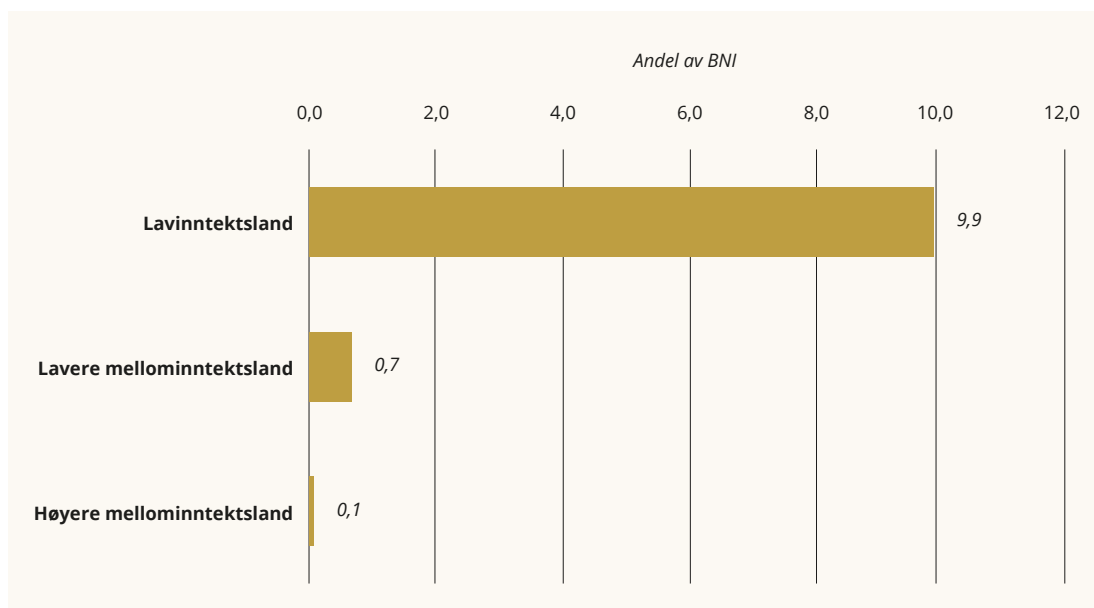
Det er grunnen til at FN har oppfordret giverland til at minst 0,15-0,20 prosent av rike lands BNI skal gå til verdens minst utviklede land, og at man under den internasjonale utviklingsfinansieringskonferansen i Addis Abeba i 2015 oppfordret givere til å sette et mål om *minst* 0,2 prosent av BNI til MUL.⁵⁸ Men heller ikke MUL-målet innfris av det internasjonale giversamfunnet. Snittet for DACs medlemsland har vært på rundt 0,09 prosent av BNI de siste årene.⁵⁹ Igjen er Norge ett av få unntak. Norges støtte til minst utviklede land var i 2021 0,25 prosent av BNI, eller 27 prosent av total bistand.⁶⁰

57 Norad 2023; World Bank i.d. World Development Indicators.

58 Det står også at forsamlingen er «oppmuntret av de givere som allokterer over 50 prosent av sin ODA til MUL», jf. UNGA 2015.

59 OECD 2022e. For tall i årene 2016-2021, se OECD 2022h.

60 Dette inkluderer beregnet landfordeling av multilateral kjernestøtte, jf. OECD 2022h.



Figur 3.4 For lavinntektsland utgjør ODA en stor del av BNI

Note: Offisiell bistand (ODA) som andel av mottakerlandenes bruttonasjonalinntekt (BNI), fordelt på inntektsgruppe. Gjennomsnitt for 2017-2021.

Kilde: World Bank. 2023. World Development Indicators (sist oppdatert 3. januar 2023). Tilgjengelig fra: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

3.1.1 Mer internasjonal bistand for å møte kriser og globale utfordringer

De største endringene i internasjonal bistand i forhold til for ti år siden, er økningen i humanitær innsats og flyktningutgifter i DAC-land, reduksjonen i bistand som går direkte til fattige land, samt den økte vektleggingen av likestilling og klima og miljø på tvers av sektorer.

ODA har vært utviklingslands mest stabile kilde til ekstern finansiering gjennom hele ODAs sekstiårige historie. Målt i USD har økningen i internasjonal bistand vært stor. OECD med flere fryktet at covid-19-krisen ville medføre en nedgang i ODA, gitt giverlandenes finansielle situasjon. Det skjedde ikke. ODA nådde sitt til da høyeste nivå i 2021, med 186 milliarder USD, en reell økning på 8,5 prosent fra året før. Men omfanget av ekstra behov som covid-19-krisen skapte, er langt større enn økningen i internasjonal ODA. Bildet kan også nyanseres ved å se på hva økningen gikk til. Utelater vi kostnader til covid-19 vaksiner i 2021, medregnet overskuddsvaksiner donert fra giverland, økte internasjonal ODA med kun 0,6 prosent i reelle termer, sammenlignet med 2020.⁶¹

Dersom all covid-19-relatert bistand utelates, falt brutto bilateral ODA til alle landkategorier i 2020, bortsett fra til øvre mellominntektsland.⁶² Internasjonal bistandsstatistikk for 2022 viser at krigen i Ukraina vrir internasjonal bistand ytterligere bort fra Afrika og de fattigste landene og fra langsiktig innsats for bærekraftig utvikling. Bistand øremerket til Ukraina utgjorde 16,1 milliarder USD i 2022, tilsvarende 7,8 prosent av total ODA fra DAC-landene. Ytterligere 10,6 milliarder USD ble gitt til Ukraina fra EU-institu-

61 Ahmad og Carey 2022.

62 Ibid.

sjonene, det vil si 38 prosent av deres totale bistand. Etter hvert vil også finansiering av gjenoppbygging av den ukrainske staten delvis måtte bli finansiert av bistandsmidler. Ukraina-krigen er altså noe som kommer til å prege den internasjonale bistanden i lang tid fremover.

Utgifter til flyktninger i giverland utgjør en betydelig, og naturlig nok varierende, del av internasjonal bistand.⁶³ Flyktningutgiftene i internasjonal bistand var historisk høye i 2016, og utgjorde 11 prosent av total ODA. De har siden blitt halvert frem til 2021, men i 2022 økte de markant igjen, til 14,4 prosent, som følge av flyktningstrømmen fra Ukraina. Andelen av internasjonal bistand som går til nødhjelp, har økt noe de siste årene. Når store volumer av humanitær bistand går til Ukraina, må enten andre humanitære kriser nedprioriteres eller volumet på den totale humanitære bistanden øke. Foreløpige tall for 2022 viser at store deler av støtten til Ukraina, samt økte flyktningutgifter i giverland tilknyttet samme krise, kan tilskrives økte bistandsbudsjetter i DAC-landene. Likevel har dette delvis også gått på bekostning av bistand til andre land. De foreløpige tallene fra OECD viser en realnedgang i den øremerkede bistanden til Afrika på 7,4 prosent fra 2021 til 2022.

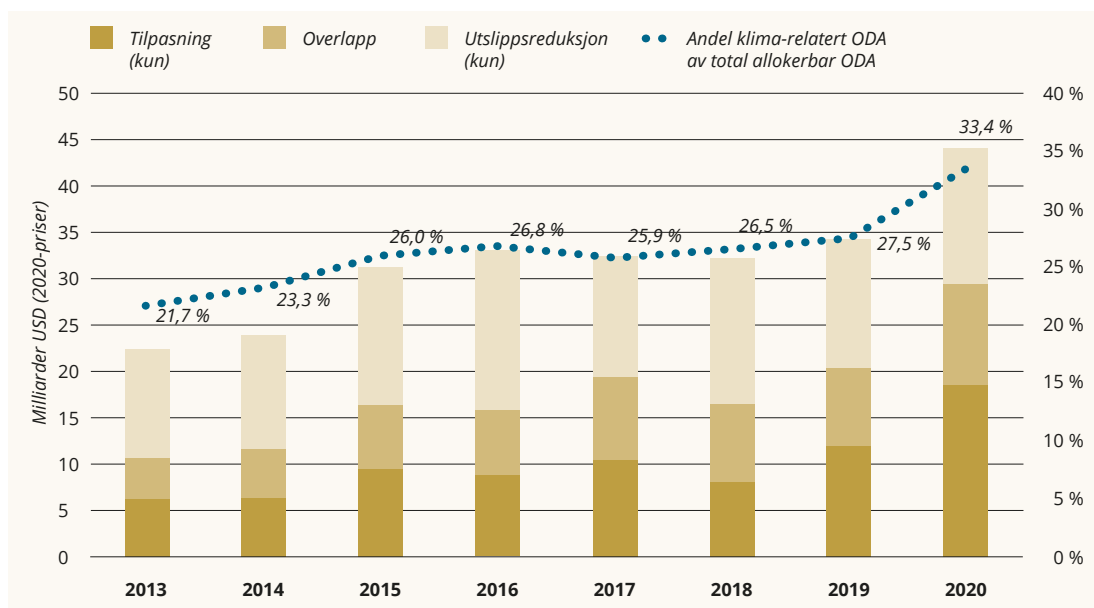
Klimakrisen og finansieringsbehovet for å møte klimaendringene har i økende grad påvirket allokeringen av internasjonal bistand, og blir trolig et dominerende hensyn i årene som kommer. Fra 2018 til 2020 ble totalt 113,1 milliarder USD i klimafinansiering rapportert som ODA. I dette inngår både klimatilpasning og utslippsreduksjon.⁶⁴ Mest finansiering har gått til utslippsreduksjon, men andelen til klimatilpasning er økende. Likevel bidrar klimaprioriteringer til å vri bistanden fra de fattigste landene til mellominntektsland. Av klimabistanden mellom 2018 og 2020, gikk i underkant av en fjerdedel til land i Afrika, mens Asia mottok snaut halvparten (43 prosent).⁶⁵ Bak internasjonal klimabistand ligger både utviklingsformål og mål om å dempe katastrofale globale konsekvenser av videre utslipp. Disse målene er til dels overlappende, og det er bred internasjonal anerkjennelse av at man må se utvikling og klima i sammenheng, men samtidig viser tallene at klimaprioriteringer påvirker allokeringen og prioriteringene i internasjonal bistand, og at klimafinansieringen i stor grad dekkes av ODA-budsjetter.⁶⁶

63 I henhold til ODA-direktivene kan visse utgifter knyttet til flyktnings opphold i giverland rapporteres som ODA. Se mer her: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/refugee-costs-oda.htm>.

64 Avbøtende finansiering går hovedsakelig til aktiviteter i energi- og transportsektoren, mens tilpasnings-finansiering var fordelt på et større antall sektorer, innen vannforsyning og sanitær, og jordbruk, skogbruk og fiske, jf. OECD 2021.

65 DAC-statistikk viser videre at klimafinansiering til Afrika er konsentrert til noen få enkeltland, jf. OECD 2022a.

66 ODA står for rundt 84 prosent av bilateral klimafinansiering (som rapportert til UNFCCC).



Figur 3.5 Større andel av internasjonal bistand går til klima

Note: Bistand fra medlemmer av OECDs utviklingskomité med utslippsreduksjon, klimatilpasning eller begge som et formål. Søylene viser avtalefestet beløp over signerte avtaler med et klimaformål det gjeldende året. Trendlinjen viser klimarelatert bistand som andel av total bilateral allokerbar ODA det gjeldende året. Bilateral allokerbar ODA = inkluderer all bistand unntatt kjernestøtte til multilaterale organisasjoner, generell budsjettstøtte, gjeldsslette, og utgifter i eget land som beregnet studentstøtte, informasjonsstøtte, flyktingutgifter og administrasjon, da disse per definisjon ikke kan markeres med klimamarkører.

Kilde: OECD. 2022. *Climate-Related Official Development Assistance: A Snapshot*. Paris: OECD Publishing.

3.2 Norsk bistand: Høyt nivå, men fragmentert

Norge er ett av fem medlemsland i OECDs utviklingskomité som når FN-målet om 0,7 prosent ODA av BNI.⁶⁷ Norge har ligget over 0,7 prosent av BNI siden midten av 70-tallet, og har fra 2009 ligget på rundt én prosent av BNI. I 2022 var imidlertid andelen nede på 0,86 prosent. Fra år 2000 har kronebeløpet til norsk bistand økt i takt med økning i BNI, fra 11 til nesten 50 milliarder i 2022. Støtten til de fleste tematiske områdene har økt i takt med økninger i budsjettet, og nye prioriteringer har kommet til. Regjeringens klima- og skogsatsing markerer en klar ny tematisk prioritering fra 2009.⁶⁸

Internasjonale kriser har hatt betydelig innvirkning på norsk bistand. Krigen i Syria medførte en flyktingstrøm til Norge. I 2015 og 2016 gikk henholdsvis 11 og 18 prosent av den norske bistanden til ODA-godkjente flyktingutgifter i Norge.⁶⁹ I 2022, som følge av Ukraina-krigen, utgjorde flyktingutgifter 9 prosent av total norsk bistand.

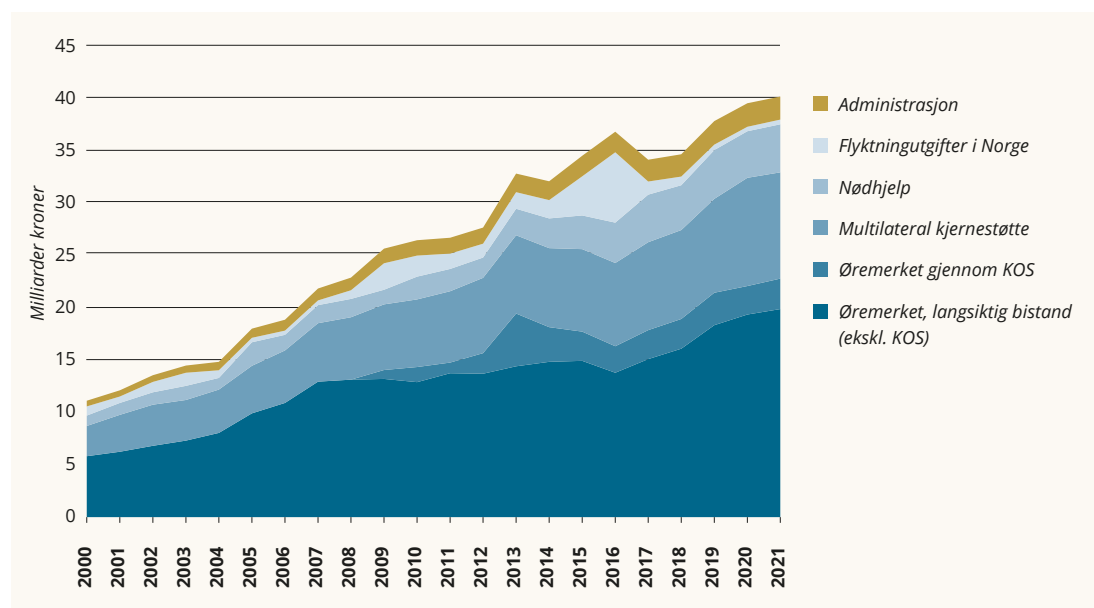
67 I tillegg til Norge er det Danmark, Sverige, Tyskland og Luxemburg, jf. OECD 2022g.

68 Der ikke annen kilde er oppgitt, er tallene hentet fra Norads bistandsstatistikk, tilgjengelig på <https://resultater.norad.no/no> eller på forespørsel til Norad.

69 Visse utgifter til flyktingers (asylsøkere og personer med flyktingstatus) opphold i giverland kan i henhold til ODA-direktivene regnes som ODA. Dette gjelder kun de første tolv månedene av oppholdet, se Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee 2017.

Andelen nødhjelp økte betydelig etter utbruddet av borgerkrigen i Syria og øker nå videre. Av total bistand var åtte prosent øremerket nødhjelp i 2013, mens dette trolig øker til 13 prosent i 2022.⁷⁰

Den norske helsebistanden lå lenge stabilt, men fra 2019 til 2021 ble den øremerkede bistanden til helse mer enn doblet, fra 2,1 til 4,6 milliarder kroner. Dette forklares utelukkende av økte bevilgninger til covid-19-tester, vaksiner og beskyttelsesutstyr til helsearbeidere, samt virkemidler for å bekjempe sykdom og død forårsaket av covid-19, og for å kontrollere omfanget og konsekvensene av pandemien.



Figur 3.6 Sammensetning av norsk bistand

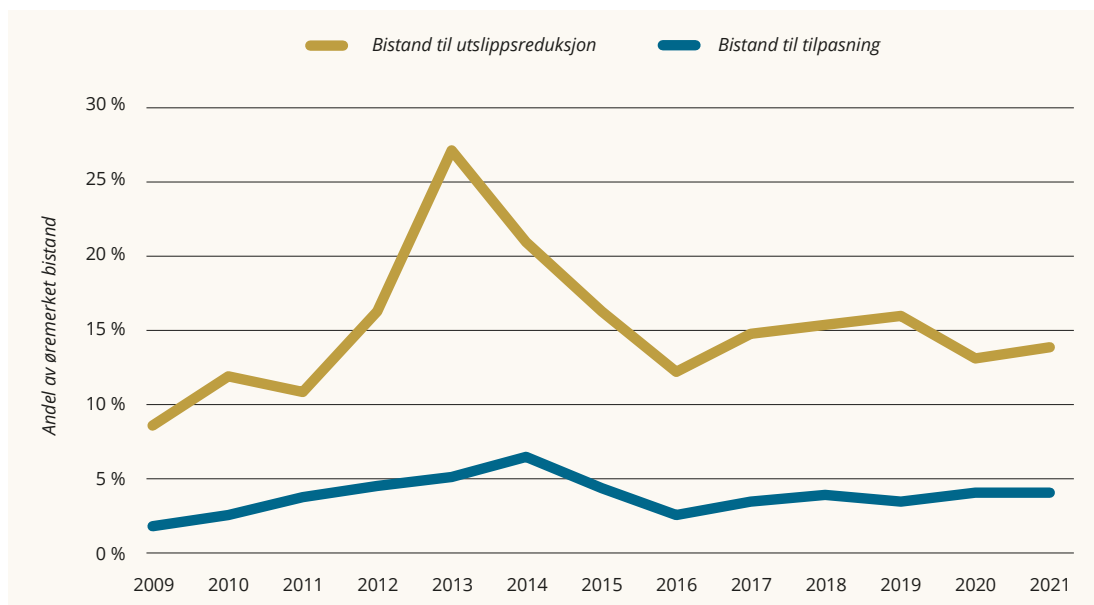
Note: Total norsk bistand, 2000-2021.

Kilde: Norad.i.d. Bistandsresultater. Statistikk og resultater av norsk bistand. Tilgjengelig fra <https://resultater.norad.no/no>.

Klimakrisen har stått for betydelige endringer i norsk bistand. Fra år 2000 har andelen bistand som går til klima – hovedsakelig utslippsreduksjon – økt betraktelig (figur 3.6).⁷¹ En stor andel av dette har gått til regjeringens klima- og skoginitiativ, totalt 34 milliarder kroner i perioden 2009–2021. I 2021 var den totale norske ODA-godkjente klimabistanden på 6,4 milliarder kroner. Dette utgjør 16 prosent av total bistand.

70 Her har vi ikke inkludert kjernestøtte til multilaterale organisasjoner, dette er andel av øremerket bistand.

71 Den høye andelen i 2013 skyldes hovedsakelig en ekstraordinær utbetaling til Brasil på 3,9 milliarder kroner på grunn av en forsinkelse i overføringene.



Figur 3.7 Mest klimarelatert bistand til utslippsreduksjon

Note: Andel klimarelatert bistand av norsk øremerket bistand, ekskl. bistand gjennom Norfund. 100 % av utbetalt beløp over avtaler med utslippsreduksjon eller tilpasning som hovedmål er medregnet, samt 40 % av utbetalt beløp over avtaler med disse som delmål – i tråd med norsk metode. Øremerket bistand: All bistand unntatt administrasjon og kjernestøtte til multilaterale organisasjoner.

Kilde: Norad.i.d. Bistandsresultater. Statistikk og resultater av norsk bistand. Tilgjengelig fra <https://resultater.norad.no/no>.

Norge forpliktet seg under COP 26 i Glasgow til å doble samlet årlig klimafinansiering fra syv milliarder kroner i 2020 til 14 milliarder kroner senest i 2026.⁷² I dag går det aller meste av norsk klimafinansiering over bistandsbudsjettet. Hvordan økningen til 14 milliarder kroner innen 2026 vil påvirke norsk bistand fremover, avhenger av hvor mye av økningen som finansieres av ODA på den ene siden, og av Norfunds (inkludert Klimainvesteringsfondets) resirkulerte investeringer og estimater for mobilisert privat kapital på den andre. Det synes imidlertid klart at dersom det ikke legges opp til egne separate økninger til klimafinansiering, vil klimatiltak utgjøre en betydelig større andel av norsk bistand i årene fremover, enn det gjør i dag.

3.3 Kanaler og partnere i norsk bistand

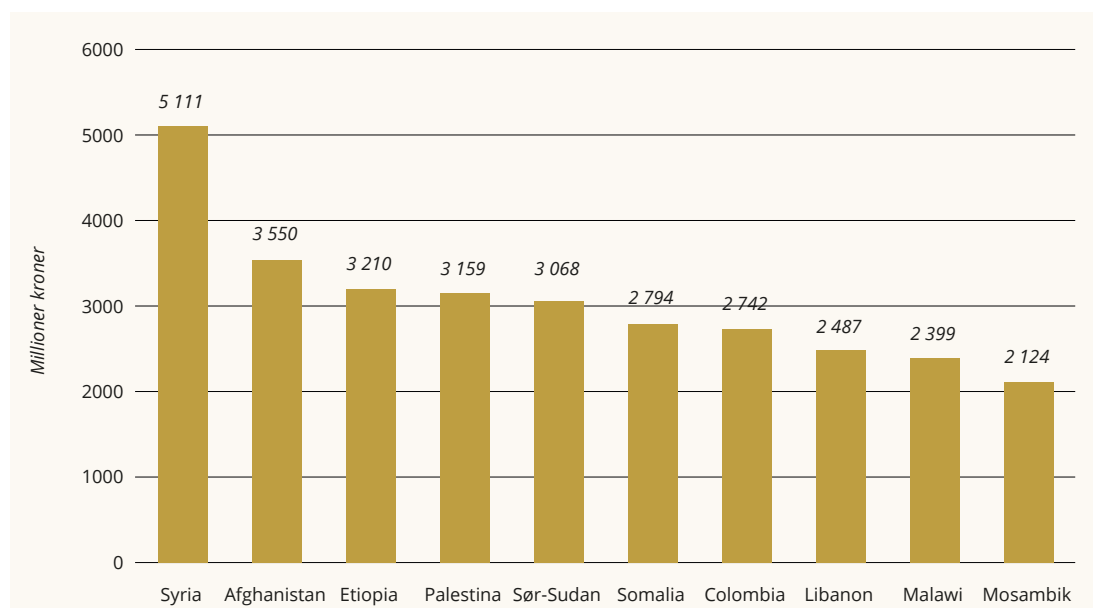
En annen stor endring i norsk bistand er vektingen av kanalvalg. I år 2000 gikk 14 prosent av bistanden til myndigheter og offentlig sektor i utviklingsland, og i 2021 knappe 2 prosent. Samtidig har bruken av multilaterale organisasjoner økt, og det har vært en betydelig økning i støtten til globale fond og mekanismer over flere år. Alt i alt har det vært en økning i antall multilaterale partnere, samtidig med mer øremerket og fragmentert støtte til spesielt FN. Nye multilaterale mekanismer legges til en allerede komplisert struktur, uten at gamle legges ned. 56 prosent av den norske bistanden gjennom multilaterale organisasjoner var øremerket støtte i 2021. Støtten til noen

72 Innenfor doblingen skal det være en tredobling til klimatilpasning.

FN-organisasjoner er sterkt fragmentert, med opptil 100 avtaler med samme organisasjon. I OECDs gjennomgang av norsk bistand trekkes Norges kanalvalg frem som et forbedringsområde, ettersom hovedhensynet må ligge på partnerlandenes behov, og ikke på giverlandenes prioriteringer.⁷³ I tillegg kan denne praksisen undergrave Norges innsats for å styrke det multilaterale systemet. Dette var også en tilbakemelding fra ulike aktører i FN-systemet som ekspertgruppen møtte i løpet av utredningsperioden.

Sivilsamfunnet har alltid vært en viktig kanal for norsk bistand, og har ligget stabilt på i overkant av 20 prosent av ODA i en årrekke. Som motstykke, er kun én prosent av norsk bistand kanalisert direkte gjennom privat sektor. Imidlertid investerte Norfund for 5,3 milliarder kroner i 2021 og med det mobiliserte fondet 1,4 milliarder kroner i privat finansiering.⁷⁴

Fra 2016 til 2021 var Syria det landet som mottok mest bistand fra Norge. Syria er ikke et av regjeringens 17 prioriterte «partnerland i utviklingssamarbeidet».⁷⁵ Dette viser igjen hvilken innvirkning konflikt og humanitære kriser har på innretningen av bistanden. Krigen i Ukraina endrer nå den geografiske innretningen på norsk bistand fra 2022 og i flere år fremover. Ukraina er største mottakerland for norsk bistand, mens andelen av norsk bistand som går til land i Afrika og til minst utviklede land, går ned. Den samme utviklingen ser vi i de foreløpige tallene for internasjonal bistand.



Figur 3.8 Ti største mottakerland, 2017-2021

Note: Ti største mottakerland av øremerket norsk bistand til enkeltland i perioden 2017-2021.

Kilde: Norad.i.d. Bistandsresultater. Statistikk og resultater av norsk bistand. Tilgjengelig fra <https://resultater.norad.no/no>.

73 OECD 2019.

74 Norge følger OECDs internasjonale standard for å måle mobilisert privat kapital utløst av offentlige intervensjoner. Dette er en avgrenset metode for å måle mobilisering, hvor hensikten er å unngå dobbelttelling mellom donorer og å slå fast den kausale direkte koblingen mellom offentlige midler og mobilisert privat kapital. OECDs standard for å måle privat mobilisering fanger derfor ikke opp all direkte og indirekte mobilisering utløst av norsk utviklingsfinansiering.

75 Prop. 1 S (2022-2023).

3.4 Målforskyvning og press på bistanden

Over flere år har vi sett en generell oppblomstring av nye mål og hensyn i norsk bistand, uten at eksisterende satsinger er fjernet eller nedprioritert. Dette reflekterer en internasjonal trend, der utviklingspolitikken er på vei inn i et nytt farvann. Begrensede ODA-ressurser brukes i større grad til å håndtere en serie ulike problemer. OECD-DAC oppsummerer det slik:

Official development assistance (ODA) cannot solve all development challenges. [...] Competing demands – from financing for global public goods and adaptation to the climate crisis to unprecedented urgent humanitarian needs – are stretching ODA budgets to breaking point. It's hard to deliver effective development when resources are spread too thin. (OECD 2023a s. 7).

Dette reflekteres blant annet gjennom at bistanden har blitt mer tematisk fragmentert, selv om det har vært en reduksjon i antall prosjekter og partnere. I 2021 fordelte norsk bistand seg på 1640 prosjekter, i 101 mottakerland og mellom 869 ulike avtalepartnere.⁷⁶

Boks 3.2 Bistand til mellominntektsland og fremvoksende økonomier

I store deler av norsk bistand er utviklingsformålet klart definert og lett å få øye på, men om man ser nærmere på samarbeidet med en del mellominntektsland, er bildet annerledes. Samarbeidet med Brasil om skogbevaring er ett eksempel. Ett annet er Colombia, som er det landet som mottok mest langsiktig utviklingsbistand fra Norge i 2021. Her gikk nesten halvparten av støtten til sektorer for miljø og energi. Det mest slående eksempelet er kanskje de 76 millionene kroner i øremerket bistand til Kina i 2021. Av disse gikk det meste, 56 millioner, til klima- og miljøtiltak, som er den klart viktigste sektoren for bistand til Kina de siste årene. Kina er kanskje det av mottakerlandene av norsk bistand der det paradoksale i å bruke merkelappen «bistand» på samarbeidet, og å finansiere det over bistandsbudsjettet, kommer tydeligst frem: Ekstremfattigdommen i Kina er praktisk talt utryddet, og landet er en økonomisk stormakt på terskelen til å bli høyinntektsland.

Det norske utviklingssamarbeidet med mellominntektsland kan også ha en fattigdomsreducerende effekt, men det er likevel belegg for å si at det generelt har en annen karakter enn det har med de fattigste landene: Klima- og miljøtiltak utgjør en stor andel av bistanden til land som Colombia, Indonesia, Brasil, Gabon, Peru, Pakistan, Kina og India. Her investeres norsk bistand i bærekraftig utvikling, mens samarbeidet bærer mindre preg av å ha fattigdomsreduksjon som fremste målsetting. Vi så tidligere i kapittelet at flere av disse landene er viktige bistands-givere, og samlet peker dette på at tiden er moden for å endre karakteren på samarbeidet.

Det ligger i bistandens definisjon at den skal rettes mot utviklingslands økonomiske velferd og utvikling. Store deler av den norske klimabistanden – for eksempel samarbeid

76 Norad i.d. Bistandsresultater: statistikk og resultater av norsk bistand.

med sårbare utviklingsland om klimatilpasning, eller konsesjonelle investeringer i ren energi i land med lav energitilgang – er rettet mot dette målet. Samtidig viser likevel klimafinansieringen hvordan dilemmaer knyttet til fattigdomsorientering og andre hensyn knyttet til bærekraft blir satt på spissen. De rike landenes forpliktelse fra COP 15 i 2009, om å mobilisere 100 milliarder USD årlig til utslipp og tilpasning, har ikke blitt innfridd. I forhandlingene om 100-milliardermålet ble det besluttet at klimafinansieringen skal være «ny og addisjonell», men det foreligger ikke en omforent definisjon av hvordan det skal forstås. Land har ulike oppfatninger av hva nye midler betyr, og mange utviklingsland har kritisert rike land for at klimafinansieringen kommer på bekostning av eksisterende ODA, og ikke som et *tillegg*.⁷⁷ I rapporteringene på klimafinansiering til klimakonvensjonen begrunner Norge (og andre) hvordan disse midlene kan sies å være addisjonelle. I Norges tilfelle argumenteres det med at klimafinansieringen beløpsmessig kommer på toppen av FN-målet på 0,7 prosent av BNI.⁷⁸

Norsk og internasjonal klimafinansiering forblir i all hovedsak ODA og er i liten grad «nye penger». Samtidig øker delen av bistanden som går til klimatiltak. En utfordring som ligger i dette, kan illustreres ved investeringer i ren energi i utviklingsland. Dette er tiltak som kan rapporteres som klimafinansiering og ODA fordi energiproduksjon og -bruk har en sterk sammenheng med økonomisk utvikling, samtidig som man støtter opp om en «grønn» utviklingsbane. Imidlertid er det ikke gitt at alle energiprosjekter har utelukkende positiv effekt på sosial og økonomisk velferd, og det vil dessuten alltid være en alternativkostnad knyttet til å bruke begrensede bistandsmidler på ren energi.⁷⁹ Effekten på velferd er større når en støtter utvidet kapasitet i form av ren energi i et lavinntektsland, sammenliknet med bistand til ren energi som erstatning for fossil energi som skal bygges ned i mellominntektsland. Givernes klimaforpliktelser vil mest sannsynlig fortsette å medføre en vridning av finansieringen i retning av land der effekten på utslippsreduksjon antas å være høyere, men der behovet for ekstern konsesjonell finansiering er lavere (mellominntektsland).

I 2022 vedtok det internasjonale samfunnet Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF), som fremhevet viktigheten av å ha en ambisiøs ressursmobiliseringsstrategi for å støtte gjennomføringen av konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Det ble satt et mål om at 200 milliarder USD årlig skal mobiliseres til biodiversitetstiltak fra alle kilder innen 2030. Dette inkluderer å øke internasjonale finansstrømmer fra utviklede land til utviklingsland, spesielt minst utviklede land, med minst 20 milliarder USD per år innen 2025, og til minst 30 milliarder USD per år innen 2030.⁸⁰ Mange tiltak for naturmangfold vil være viktige for utviklingslandenes velferd nå eller i fremtiden. En kollaps av økosystemtjenester (for eksempel pollinering og mat fra havet) vil ifølge Verdensbanken resultere i en betydelig nedgang i global BNP, med størst virkning i

77 Særlig industrialiserte land og utviklingsland har ulike oppfatninger om hva nye midler betyr. I rapporteringene på klimafinansiering til Klimakonvensjonen forklarer Norge (og andre) hvordan vi begrunner at det er addisjonelt. Da har Norge skrevet at klimafinansieringen er addisjonell (nye midler) siden det beløpsmessig kommer «oppå» 0,7 % av BNI (FN-målet).

78 Norwegian Ministry of Climate and Environment 2023

79 I tillegg innebærer energiprosjekter ofte bruk av store arealer, som kan bidra til enda større tap og ødeleggelse av natur/naturmangfold. Videre er økonomisk utvikling avhengig av økosystemtjenester. Dårlig planlagte prosjekter som tar verneverdig areal i bruk, kan innebære at mer finansiering trengs til restaurering og vern av natur.

80 CBD 2022.

de mest utsatte lav- og mellominntektslandene.⁸¹ Imidlertid kommer vi også her inn i et dilemma mellom fattige lands umiddelbare behov og prioriteringer, og langsiktige globale bærekraftsmål.

Helse er et annet område der det kan være uklare grenser mellom finansiering for utviklingsformål og finansiering av globale fellesgoder. Støtte til globale helseorganisasjoner og forskning på vaksiner mot pandemier kan være av stor nytte for utviklingsland, men det er ikke gitt at det er ODA. Bedre helsekontroll og vaksiner for å forebygge pandemier er et gode for innbyggere i utviklingsland, men ville man prioritert de samme tiltakene hvis man skulle vurdere hvilke helsetiltak som var mest effektive for utviklingsland?

Enten det er pandemiberedskap, miljøtiltak, hav, migrasjon, natur eller klima, støter vi stadig oftere på diskusjonen om innsatsene er fattigdomsmotivert eller er noe som også bunner i en egeninteresse og behov hos rike land. På freds- og sikkerhetsområdet er ODA-direktivene klarere enn på andre områder med global relevans. Da OECD DAC oppnådde konsensus om å åpne opp for at noe mer av militærrelatert bistand kunne rapporteres som bistand, ville Norge at også støtte til kjernefysisk nedrustning kunne ODA-føres. Dette fikk man imidlertid ingen støtte for, da det ble avvist som støtte til et globalt fellesgode. På den annen side har DAC akseptert flyktningutgifter i giverland som ODA, selv om dette ikke kan sies å være rettet mot sosial og økonomisk utvikling i utviklingsland. Tvert imot medfører dette en redusert tilgang til finansiering for utviklingsformål i fattige land, og skader ODAs integritet.

Dette gjelder ikke bare temaer, men også land og organisasjoner. Gjennom utviklingen i FN av en «multidimensional vulnerability index» (MVI) kartlegges nye typer sårbarheter for ulike kategorier av land. Noen land er mer eksponert for klimakrisens konsekvenser, og interessant nok inkluderer dette lav-, mellom- og høyinntektsland, ettersom det i stor grad handler om naturgitte forutsetninger.⁸² Det er stadig diskusjoner om hvor grensen skal gå, og et kontinuerlig press for å inkludere stadig nye utfordringer i den internasjonale ODA-rammen.

Vi så over at en økende andel av norsk bistand går til finansiering av tiltak som har flere mål, inkludert støtte til globale fellesgoder. Det betyr ikke nødvendigvis at tiltakene er utenfor ODA-regelverket, ettersom det er åpning i DAC for å støtte opp om utviklings tiltak som dels bidrar til globale fellesgoder, men det gir en tydelig indikasjon på at støtte til globale fellesgoder er en viktig del av dagens norske utviklingspolitikk.

Hovedbildet er at nye mål og prioriteringer er blitt lagt inn på bistandsbudsjettet, uten at det er tilført nye ressurser. Resultatet er at handlingsrommet innenfor ODA brukes fullt ut, for å kunne finansiere ulike politiske prioriteringer. Det er også press på å føre ting på bistandsbudsjettet for å nå ulike lands prosentvise mål om bistand av BNI. Skulle man etterleve prinsippene og anbefalingene for ODA, for eksempel om lokalt eierskap og utviklingsplaner, ville norsk bistand trolig hatt en annen innretning og fordeling.

81 Johnson et al. 2021.

82 United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States 2023.

Vi har vist at en økende andel av internasjonal bistand har blitt allokert til initiativer som støtter opp om globale fellesgoder. Medlemmene i OECD DAC har valgt ikke å møte dette med å endre ODA-definisjonen til å omfatte støtte til globale fellesgoder, snarere har det utviklet seg en delvis omforent nytolkning av ODA-direktivene, der finansiering av globale fellesgoder som også anses å ha utvikling i ODA-godkjente land som formål, kan rapporteres som ODA. Delvis som resultat av dette, finnes det i dag ikke en klar grense i ODA opp mot globale fellesgoder. Den uskarpe grensen gjør at det stadig er diskusjoner i OECD DAC om grensene for ODA, og at ODA utfordres som mål for rike lands innsats for utviklingsland.

DAC har fått kritikk for hvordan ODA-begrepet ivaretas. ODA beskyldes av sentrale giverland for å være gammeldags og konservativt og ikke speile verken de globale utfordringene eller «nye» finansieringsmekanismer som bidrar til utvikling, altså burde ODA begrepet utvides. På den annen side kritiseres DAC av aktører fra sivilt samfunn, akademia og utviklingsland for å underminere ODAs legitimitet som mål for rike lands innsats for utviklingsland, fordi man inkluderer for mye i ODA, i form av støtte til for eksempel globale fellesgoder og utgifter i giverlandene.

Boks 3.3 Norge utnytter handlingsrommet i bistandsdefinisjonen

Diskusjoner og konsensus i DAC om grensedragninger og mandat virker inn på det norske bistandsbudsjettet. Norge har ikke jobbet aktivt i DAC for en utvidelse av ODA-definisjonen. Likevel utnytter Norge handlingsrommet innenfor regelverket, og der noen giverland har avstått fra å rapportere på tiltak som ligger i ytterkant av regelverket, rapporterer Norge på alle tiltak som det er mulig å tolke som innenfor ODA.

Det finnes eksempler på at tiltak på det norske bistandsbudsjettet har strukket, og også krysset grensen, for hva som kan rapporteres som ODA. Eksempler på dette er miljø- og klimatiltak som har en hovedmålsetting om rene hav eller utslippsreduksjoner, der målsettinger om «økonomisk utvikling og velferd» ikke er eksplisitte, eller ikke primære. Andre eksempler er regionale tiltak som rapporteres som ODA, der det geografiske fokuset i all hovedsak omfatter land som står på DACs liste, men som også kan inkludere et land som har graduert fra listen over mottakerland. Andre sektorer der ODA-grensene antas å ha hatt innskrenkede effekt på hvilke tiltak som støttes over det norske bistandsbudsjettet, er globalt normarbeid for eksempel mot dødsstraff, kjernefysisk nedrustning og forsvarssamarbeid. På andre områder som nødhjelp og global helse, har regjeringen valgt å bruke unntakshjemler fra ODA i bistandsbudsjettet. Regjeringen har i forslag til statsbudsjett for 2022 (Prop 1S for 2022) understreket at humanitære kriser kan ramme sårbare mennesker som bor høyninntektsland, og at regjeringen vil vurdere å bidra med humanitær bistand, selv om dette ikke er godkjente mottakerland for bistanden.

I sin årlige *Development Cooperation Report* har OECD flere ganger påpekt at finansiering av globale fellesgoder både er, og kommer til å bli, en stor utfordring for bistanden. I 2023-rapporten understrekes det at man har kommet til et punkt der man er nødt til å finne alternativer til ODA for å finansiere helsesikkerhet og andre globale fellesgoder for ikke å risikere en nedprioritering av utvikling og vekst i fattige land.

3.4.1 Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)

TOSSD er et internasjonalt rammeverk for et vidt spekter av offentlige finansielle strømmer til bærekraftig utvikling. Dette er et relativt nytt rammeverk for internasjonal finansiering, som har sitt opphav i utviklingsfinansieringskonferansen i Addis Abeba i 2015. Gjennom TOSSD kartlegges offentlige og mobiliserte private finansstrømmer til bærekraftig utvikling i utviklingsland og til internasjonale fellesgoder på globalt og regionalt nivå. Hovedkriteriet for at en aktivitet eller tiltak skal kunne rapporteres som TOSSD, er at tiltaket direkte støtter opp under ett av bærekraftsmålene og ikke går på bekostning av noen andre mål. I TOSSD har man gjort et skille mellom «direkte» støtte til lav- og mellominntektsland og støtte til såkalt internasjonale fellesgoder. Dette skillet fremkommer ved at finansiering som gjelder første kategori (overføringer til fattige land) betegnes som «pilar I», mens innsatser for grenseoverskridende fellesgoder kalles «pilar II». I begge tilfellene må finansieringen være i tråd med hovedkriteriet om støtte til bærekraftsmålene. Videre må aktiviteter innenfor pilar II gi betydelig nytte («substantial benefit») for TOSSD-land og/eller gjennomføres i direkte samarbeid med disse landene eller private og offentlige institusjoner fra disse landene (se definisjon og begrepsforklaring i vedlegg Z).⁸³

TOSSD har blitt utviklet og ivaretatt av TOSSD Task Force, men ambisjonen på lang sikt er at TOSSD skal legges til FN, for å sikre representativitet. I mars 2022 godkjente FNs statistiske kommisjon en ny SDG-indikator 17.3.1 for «Additional financial resources mobilized for developing countries from multiple sources». OECD og FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) er med-forvaltere av indikatoren, og TOSSD er en offisiell datakilde for det globale indikator-rammeverket for bærekraftsmålene.⁸⁴

83 Land på listen over TOSSD-mottakerland. For ethvert rapporteringsår inkluderer denne listen alle land og territorier som er til stede på «DAC-listen over ODA-mottakere» og i tillegg andre land og territorier som har aktivert TOSSD-påmeldingsprosedyren. Ethvert land eller territorium kan aktivere påmeldingsprosedyren når som helst. Denne prosedyren er frivillig, men må motiveres gjennom den spesifikke økonomiske, sosiale eller miljømessige kontekst, jf. TOSSD 2022.

84 UN Stats 2022.

Ambisjonen for TOSSD er at det skal være og levere noe av det ODA ikke kan:

- Et inkluderende rammeverk, med medlemskap som representerer alle verdens regioner, og med likevekt mellom inntektskategorier i sammensetning av styringsforumet.⁸⁵
- Oversikt over sør-sør-samarbeid og annen innsats for utvikling fra «nye givere».
- Oversikt over støtte til globale fellesgoder til nytte for utviklingsland, utover ODA.
- Mulighet til å få samlet oversikt over internasjonale investeringer i bærekraft, som kan være nyttig i arbeid med å koordinere og samordne innsatsen for global bærekraft.

3.5 Utviklingssamarbeidet: Modent for modernisering

Tilgjengelige virkemidler og finansieringskilder holder ikke tritt med hverken utfordringer eller ambisjoner. Kort sagt strekker ikke pengene til. Og like alvorlig, bestrebelsene på å strekke bistanden for å møte nye behov undergraver effektiviteten og troverdigheten til utviklingssamarbeidet. Denne utviklingen reflekteres også på institusjonelt nivå. Ulike multilaterale utviklingsinstitusjoner får bredere mandater, men ikke mer midler, og det er for lite av det samarbeidet og den koordineringen som må til for å løse komplekse problemer knyttet til voldelig konflikt, humanitære kriser eller klimaendringer. FNs visegeneralsekretær Amina Mohammed har for eksempel påpekt at «Our current system of development co-operation is simply not meeting the scale of this challenge.»⁸⁶ Gruppens møter med representanter for FN-organisasjoner og Verdensbanken indikerer et system som fremstår dysfunksjonelt på en rekke områder, ikke minst på grunn av giverlands tilbøyelighet til å øremerke bidrag og bruke flegiverfond. Dette gir giverne synlighet og kontroll, men underminerer styrken og kapasiteten i multilateralt samarbeid for utviklingsformål.

Vi står også overfor et strukturelt problem som skyldes at de fleste utviklingspolitiske virkemidler, finansieringsstrømmer og institusjoner langt på vei ble etablert for å håndtere et mer begrenset sett av problemer, og ikke globale overlappende kriser. Håndteringen av det siste tiårets kriser har vist at det kreves en helt ny tenkning om utviklingssamarbeid og internasjonal kollektiv handling. Selv om fokuset på forebygging har vært på agendaen i lang tid, har covid-19-pandemien og konsekvensene av klimaendringer økt oppmerksomheten om prioriteringer av beredskap og forebygging. Kostnadene som følge av covid-19-pandemien beløper seg for eksempel til et sted mellom 100 og 200 ganger den beregnede prisen for adekvat beredskap.⁸⁷ En underforsyning av globale fellesgoder – pandemiberedskap, konfliktforebygging, klimatiltak og naturbevaring – kan ha katastrofale konsekvenser, men er likevel ikke høyt nok prioritert. Resultatet er en allmenningens tragedie i global skala, til tross for at kunnskapen

85 I 2022 ble medlemmene av TOSSD Task Force enige om å arbeide med et forslag til en gradvis overgang mot en avklart og mer formalisert styringsstruktur med et permanent sekretariat. Det nye forumet har fått navnet International Forum on TOSSD, og i det foreslåtte Terms of Reference står det at forumet skal arbeide på en åpen, inkluderende og transparent måte, for å fremme og støtte effektiv global implementering av TOSSD.

86 OECD 2023a.

87 Soucat og Kickbusch 2020.

om konsekvensene av manglende investering i forebygging og beredskap er klare. Det som trengs, er forpliktende internasjonalt samarbeid, hvor landene bidrar etter evne.

Det er en ubalanse i maktforholdet mellom nord og sør, og bistands- og utviklingssektoren har ikke vært skjermet for dette. De senere årene har det blitt fokus på justering av maktbalansen og behovet for lokalt eierskap. Fremvoksende økonomier har blitt viktige utviklingsaktører og fått mer innflytelse over beslutninger som tas i den globale styringsarkitekturen, men det gjenstår å gi flere utviklingsland en tydeligere stemme når finansiering for utvikling og globale fellesgoder diskuteres. Dette er et oppfølgingspunkt i OECDs flaggskiprapport om utviklingssamarbeid, *Development Cooperation Report 2023*. Rapporten tar opp den pågående diskusjonen om avkolonisering av bistanden og peker på behovet for å bygge reelle partnerskap og bruke mer forskning fra sør. Den sier også at DACs medlemmer bør definere konkrete mål for lokalt ledet utvikling, i større grad benytte og støtte opp om lokale aktører og justere utviklingssamarbeidet etter partnerlands egne prioriteringer.⁸⁸ Lokaliseringsdebatten er et forsøk på å inkludere og sørge for tilstrekkelig med ressurser for lokale myndigheter. Økt inkludering av disse er et av flere tiltak som nevnes i *High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism* sin rapport som kom ut i april 2023.⁸⁹ Rapporten fokuserer særlig på det multilaterale systemet, men et skifte som gir land mulighet til å bestemme veien videre for egen utvikling, er avgjørende for bærekraftig utvikling overordnet.

DAC har i økende grad blitt utfordret som giverforum. Mens komiteen tradisjonelt representerte verdens største bistandsyttere, har den mistet sin status som den fremtredende giverklubben som følge av fremveksten av nye, store økonomier (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika – BRICS) og andre bistandsyttere. DAC har gjennomført reformer og blitt mer inkluderende, men fremdeles kritiseres DAC for å være en «giverklubb» som tar beslutninger som påvirker hele utviklingssamarbeidet, uten å inkludere utviklingsland som påvirkes av beslutningene.⁹⁰ Spesielt utviklingsland og sivilsamfunnsorganisasjoner har pekt på denne asymmetrien, og DAC erkjenner selv at det ikke er det rette forumet for å sette den globale utviklingsagendaen.

Både FNs generalsekretær og OECD snakker nå om en ny type «sosial kontrakt» tilpasset vår tid og våre behov.⁹¹ En slik tilnærming vil innebære et mer forpliktende og gjensidig samarbeid på tvers av land for å oppnå en bærekraftig fremtid. OECD DAC understreker at en slik kontrakt «is about much more than ODA».⁹² Det som trengs, er en helhetlig tilnærming der man trekker på alle mulige virkemidler, finansi-

88 OECD 2023a.

89 High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB) 2023.

90 For det første har DAC tatt til seg en rekke nye medlemmer siden 2009. For det andre har man etablert partnerskap med andre bistandsgivere som de arabiske giverne og private filantroper. Felles for disse partnerskapene er at de utvikler seg til permanente dialogstrukturer (for eksempel «Arab-DAC-dialogue») og muliggjør rapportering av bistand fra flere ikke-DAC-medlemmer. Og for det tredje, DAC samarbeider i økende grad med fremvoksende økonomier, og åpner opp prosesser og diskusjoner mot sivilsamfunn og multilaterale organisasjoner. Det samme gjelder DACs arbeidsgruppe for statistikk, jf. Verschaeve, Joren og Jan Orbie 2016. The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum. *The European Journal of Development Research* 28: 571-587.

91 Our Common Agenda 2021; OECD 2023a.

92 OECD 2023a, 8.

eringskilder og politikkområder. Det er mange pågående internasjonale initiativ for å utbedre systemet og sikre finansiering til utfordringene vi står overfor, inkludert i FN, i Verdensbanken og i IMF, og hos sentrale bidragsytere som Tyskland og Frankrike. Disse initiativene indikerer at det er et stort behov, men også store muligheter for å påvirke internasjonale prosesser for å gjøre det internasjonale utviklingsamarbeidet «fit for purpose.»

3.6 Er bistand en god investering?

Bistanden blir strukket mellom stadig nye utfordringer, uten tilstrekkelig finansiering. Samtidig vet vi stadig mer om når og hvordan bistand virker. Den gode nyheten er at bistand er en god investering under gitte forutsetninger. Å dokumentere effekten av bistand og slå fast med «to streker under svaret» at tiltaket eller programmet har hatt en kausal effekt på et mål, vil alltid være vanskelig. Internasjonal forskning på hvordan, under hvilke forutsetninger og i hvilke kontekster bistand utgjør en forskjell, er så omfattende at vi her kun kan peke på noen overordnende trekk. Vi kan identifisere tre større forskningstradisjoner som på forskjellige måter underbygger at bistand kan være og ofte er en god investering.

Utover 1990-tallet spredte det som i etterkant har blitt kalt «evidensrevolusjonen» seg i økonomifaget og, i varierende grad, i de andre samfunnsvitenskapene. For bistand var særlig økningen i bruk av kontrollerte studier («randomized control trials» – RCTs) fra denne litteraturen har vi lært at det er fullt mulig å utforme bistandstiltak som kostnadseffektivt leverer resultater på tvers av tematikker i bistanden – og at det er mulig å oppnå slike resultater til og med i kontekster der det ellers er vanskelig å arbeide.⁹³ Et ofte brukt eksempel er kontantoverføringer og sosiale sikkerhetsnett. Kontantoverføringer er vist å være effektive i å redusere fattigdom, øke matsikkerhet samt bedre helse og utdanning i en lang rekke kontekster.⁹⁴ Kontrollerte studier viser ganske enkelt at kontantoverføringer er et særdeles effektivt bistandstiltak og en god investering i bærekraftig utvikling – dersom de er av tilstrekkelig størrelse vil de og ha effekt på lengre sikt.⁹⁵

93 Banerjee et al. 2015.

94 Korsgren og Lång 2021.

95 Balboni et al. 2022.

Boks 3.4 Reduksjon av mødre- og nyfødtdødelighet

Mødre og nyfødtdødelighet koster samfunnet store summer, i de 55 landene med høyest mødre- og nyfødtdødelighet beregnet man for 2019 et velferdstap på 462 milliarder USD: nesten 6 prosent av landenes BNP. I en rapport nylig publisert fra Copenhagen Consensus Center, viser de at økt dekning av grunnleggende akutt nyfødt- og fødselshjelp (Basic Emergency Obstetric and Newborn Care BEmONC) fra 68 til 90 prosent og bedre tilgang til familieplanlegging er de mest kostnadseffektive måtene å redusere mødre- og nyfødtdødelighet i disse landene. For hver investerte USD, er de sosiale og økonomiske fordelene beregnet til 87 USD. Kost-nytteforholdet er dermed 87.

På et mer aggregert nivå har vi større oversiktsstudier som viser til *korrelasjoner* mellom menneskelig utvikling og bistand, og som sannsynliggjør at bistand har bidratt til utviklingen. Charles Kenny og Zach Gehan (2023) dokumenterer at utviklingsland har sett en, i historisk sammenheng, formidabel utvikling langs mange av de viktigste målene på menneskelig utvikling.⁹⁶ Fattige land har bedre levestandard, lengre forventet levealder, mer utdanning og lavere spedbarnsdødelighet, for å nevne noe, enn vestlige land hadde da de var på et lignende sosioøkonomisk utviklingsnivå. Dette er nettopp de områdene der bistand har hatt et spesielt fokus og der det kan sannsynliggjøres at bistanden har hatt en til tider betydelig effekt.

Det er også en større internasjonal diskusjon knyttet til effekten av bistand på økonomisk vekst. Å skulle bidra til økonomisk vekst på nasjonalt nivå har aldri vært et eget mål for norsk bistand, men det blir, ikke overraskende, sett på som det mest overordnende målet bistanden kan nå. Å studere effekten av bistand på økonomisk vekst er åpenbart vanskelig. Det er på ingen måte tilfeldig hvilke land som mottar bistand, og å skille effekten av bistand fra alt annet er særdeles komplisert. En tidlig sentral studie på dette feltet, viste at bistand kan ha en positiv effekt på økonomisk vekst, men kun når landet selv iverksetter det som ble klassifisert som god politikk.⁹⁷ I kjølvannet av dette ble det publisert en rekke motstridende studier, som viste negativ, positiv og ingen effekt av bistand på vekst. En studie fra 2012 gjorde et forsøk på å rydde opp i denne diskusjonen og fant at gitt et sett antakelser om når effekten av bistand vil slå inn på økonomisk vekst, peker den i større grad mot at bistand over tid har bidratt til økonomisk vekst.⁹⁸ Oversiktsstudier, såkalte meta-analyser, publisert de senere årene, samt studier som mer direkte søker å ta høyde for at bistandsallokering ikke er tilfeldig, peker på samme måte i retning av at det er sannsynlig at bistand over tid aggregert bidrar.⁹⁹

Det finnes lovende modeller for mer nennsomme vurderinger av hva som virker og hva som er effektivt som baserer seg på såkalt «benchmarking» og «best in class»-tilnærming, som fremstår som lovende metodikk for å vurdere ulike former for bistand.

96 Kenny og Gehan 2023.

97 Collier og Dollar 2002.

98 Clemens et al. 2012.

99 Addison og Tarp 2015.

Boks 3.5 Lovende metoder: Benchmarking, «best in class» og skåring

En utpreget holistisk tilnærming til utvikling har ofte forhindret en mer utstrakt bruk av såkalt «*benchmark*» – en standard for å måle innsatser og tiltak opp mot («standard against which to judge if assistance is well spent»). «Benchmark» er likevel et spørsmål som stadig oftere reises (blant annet av store givere som USAID), spesielt i lys av forskningen om kontantoverføringer som viser at metodikken har effekt på langt flere mål enn kun fattigdomsreduksjon. Det er imidlertid vanskelig å sette én standard som alle innsatser opp mot bærekraftsmålene kan måles opp mot, selv om det finnes enkeltinnsatser og tiltak som ser ut til å ha gode effekter på tvers av mål og på kort- og mellomlang sikt, slik som for eksempel kontantoverføringer. Kompleksiteten i bærekraftsagendaen gjør at vi heller bør å anlegge en «best i klassen»-tilnærming til effektivitet.

Når det gjelder informasjon om tidligere resultater har vi i dag liten grad av systematikk, kvalitetssikring eller sammenlikning. Dette gjelder ikke bare Norge, og det finnes ingen internasjonal database med lett tilgjengelig informasjon hva gjelder effektevalueringer, kostnader og resultater av myriadene av tiltak innen internasjonalt utviklings samarbeid. Én mulighet for å styrke oversikt og læring er bruk av skåring. Ved å sette en skår for hver vurdering av hvert bistandstiltak får man en umiddelbar oppsummering av vurderingen.

Det dreier seg ofte om å finne en eller flere fellesnevner – egenskaper eller karakteristika ved resultatene som gjør det lettere å sammenlikne. Det er avgjørende at vurderingen er tilgjengelig, så man kan forstå hvorfor skåren er som den er, men skåren er nødvendig for å aggregere. Skåring gir en rask oversikt og gir en indikasjon på fremdrift for en hel portefølje og svarer ut Økonomireglementets krav om å si noe om *graden av måloppnåelse*. Det kan reises flere motforestillinger, men metodikken tilfører tydeligere retningslinjer, rammer og en systematikk til vurderinger som uansett er skjønnsmessig hos saksbehandler. Det foreligger allerede en metodikk for dette i dag, men det er ikke tatt tilstrekkelig i bruk (av 4104 bistandsavtaler mellom 2019 og 2021 foreligger det en resultatvurdering og skåring av kun 151 prosjekter). Ulike land og kontekster vanskeliggjør også benchmark eller «universell skåring», én mulighet er derfor å ta et utvalg av bærekraftsmål og deres indikatorer og se dette i lys av hvert lands egen progresjon. Dette vil i det minste måle lands progresjon mot egne satte benchmarks.

3.6.1 Hva fungerer der det er vanskeligst?

Vi har allerede identifisert sårbare stater og kontekster som en særskilt utfordring. Ifølge en stor sammenstilling av evalueringer og forskning fra tre viktige sårbare stater i norsk bistand (Afghanistan, Sør-Sudan og Mali), er det svært lite av den mest ambisiøse og «transformative» bistanden som for eksempel institusjonsutvikling, kapasitetsbygging, styresett, justis- og rettstatsbistand mm. som har fungert godt.¹⁰⁰

Mindre skala, lokale og «tekniske» (ikke politiske og sensitive) tiltak ser ut til å fungere. For eksempel å øke tilgangen til grunnleggende helsetjenester og utdanning, enkelte landbruks- og vannprosjekter som har stor relevans lokalt, samt spare- og lånegrupper for kvinner. Mange av disse tiltakene er imidlertid ikke bærekraftige og må i stor grad finansieres av eksterne givere. Noe kapasitetsutvikling kan fungere, men suksessen er ofte begrenset til individers ferdigheter og kompetanse.

Hovedkonklusjonen i litteraturgjennomgangen er i tråd med et viktig funn fra en evaluering av Norges engasjement i Sør-Sudan, nemlig at transformative mål knyttet til styresett og demokrati var basert på gale antakelser og ikke ledet til resultater, men at parallelle systemer for å betjene befolkningen var et realistisk alternativ.¹⁰¹ En større evaluering av norsk bistand til Somalia finner imidlertid at Norge kunne gå inn i mindre, men risikofylte prosjekter knyttet til statsbygging som trolig ikke hadde kommet skikkelig i gang uten norsk støtte.¹⁰²

Vektleggingen av institusjoners legitimitet og kapasitet er likevel gjennomgående i mye av litteraturen, inkludert i OECDs prinsipper for engasjement i sårbare stater.¹⁰³ Oppgaven har ikke blitt enklere av at stadig flere sårbare kontekster har illegitime politiske styresett.¹⁰⁴ Omtrent halvparten av befolkningen i sårbare stater bor i slike kontekster, der altså «normal» bistand til institusjonsutvikling, «godt styresett», anti-korrupsjon, sikkerhetsreform og inkluderende politiske prosesser er svært vanskelig.

Dette er kontekster der noen av OECDs viktige prinsipper for bistandseffektivitet ikke vil være mulig å etterleve, og det vil være viktig å jobbe på andre måter. Spesielt vektlegges en kontinuerlig tilpasning basert på oppdaterte analyser av konteksten – det som kort kan betegnes som en konstant interaksjon med konteksten.¹⁰⁵ Der det ikke er mulig å jobbe gjennom myndigheter, finnes det eksempler på kontekster der man

100 Hovedutfordringen er at dette innebærer reformer som ikke er ønsket av den politiske eliten – som ofte bygger sin makt på uformelle nettverk og patron-klient forhold. Samtidig er det et grunnleggende dilemma knyttet til innførselen av betydelige ressurser inn i et område med høyt konfliktnivå og få andre tilgjengelige ressurser: som regel vil aktørene i konteksten forsøke å kontrollere dette for å konsolidere sin makt, og deres «virkemiddel» er ofte vold og trusler om vold, se Zürcher et al. 2022.

101 Norad 2020a.

102 Norge tok stor risiko i Somalia ved å være «jordmor» for *The Special Financing Facility*, et innovativt statsbyggingsprogram som gjennom sin støtte ga det føderale statsapparatet mulighet til å lønne embetsmenn og drive statens grunnleggende funksjoner. Dette omtales som en «game changer» og banet vei for at andre givere og Verdensbanken på et senere tidspunkt kunne komme inn og støtte myndighetene, se Norad 2020b.

103 OECD 2007.

104 Dette er land som Afghanistan, Syria, Sør-Sudan, Mali, Eritrea, Myanmar, Venezuela og Sudan, som ofte er pålagt internasjonale sanksjoner.

105 Evalueringen av Sør-Sudan trekker frem at på de områder Norge var effektive, var det på grunn av tilpasningsdyktighet og fleksibilitet – som hang sammen med en langsiktig forpliktelse til landets utvikling, jf. OECD 2020; OECD 2022d.

har «skygget» nasjonale systemer (forsøkt å legge bistanden tett opp mot det som fantes av velferdstjenester, men gjennomført av eksterne). Men i noen situasjoner er man nødt til å ty til ikke-statlige organisasjoner og internasjonale systemer for å betjene befolkningen.

Risikovillighet til tilpasning, «prøve og feile», tenke relevant, kortsiktig (ikke søke perfektjon og bærekraft, men relevans og momentum), lite og lokalt, samt pragmatiske avtaler med lokale og regionale koalisjoner trekkes frem i evalueringer og litteratur.¹⁰⁶ Spørsmålet er om bistandens generelle forvaltningsrutiner og kontroll med tilskudd tillater den risikotaking, innovasjon og pragmatikk som effektive innsatser i slike kontekster krever. Selv om det er en spenning mellom forvaltningens behov for kontroll med tilskudd i sårbare stater og den subsidiaritet, autonomi og eksperimentering som trengs, har Norge sagt seg villig til å akseptere høyere risiko i slike kontekster.¹⁰⁷

En mer «realistisk» tilnærming til reform i sårbare kontekster kan også bety å samarbeide mer med flere typer av aktører og partnere, også de som bistanden tradisjonelt ikke har vært forbundet med.¹⁰⁸

Boks 3.6 Nexus – helhetlig tilnærming til sårbarhet

Det er viktig å minne om arbeidet med prinsippene og lærdommene fra såkalt helhetlig innsats – eller nexus-tilnærminger – i langvarige komplekse krisesituasjoner og konflikt. Både det humanitære toppmøtet *Grand Bargain* i 2016 og OECD's anbefalinger om helhetlig innsats fra 2019 («DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus») har vært viktige milepæler i dette arbeidet. Kritikken som ligger i disse initiativene, går ut på at utviklingsapparatet har en utdatert struktur i møte med mange av dagens vanskeligste utviklingskontekster. Dette gjør dagens responser lite effektive. «Kroniske» kriser og stadig nye lag av overlappende kriser (konflikt, sviktende matproduksjon, migrasjon, klimaendringer) gjør at vår modell for ulike utviklingsfaser – humanitære kriser, gjenoppbygning og langsiktig utvikling, fred og forsoning – ikke gir like mye mening. I praksis er skillene vi har bygget utviklingsstrukturen rundt flytende og dynamiske. Mens formålet med humanitær innsats er å redde liv og lindre nød i tråd med de humanitære prinsippene, har langsiktig utviklingspolitikk og stabiliseringsinnsats som formål å gjøre noe med de grunnleggende årsakene til konflikt og sårbarhet. Nexus-tilnærmingen er et forsøk på å bedre samspillet mellom innsatsene mot mer langsiktige løsninger, forebygging og institusjonell motstandskraft mot neste krise der det er mulig. Mer omforente mål, på tvers av de ulike engasjementene, bedre koordinering og forpliktelser opp mot langsiktighet vil tvinge aktørene til å fokusere mer på konfliktene og krisenes rotårsaker og på en varig måte redusere behov.

106 Levy 2014; NYU Center on International Cooperation 2019; Lie 2020; Zürcher et al. 2022.

107 Utenriksdepartementet 2017.

108 Hout 2015.

3.6.2 Effektiv produksjon av globale fellesgoder?

Det er grunn til å tro at forsyningen av globale fellesgoder vil fortsette å vri og forme bistanden, selv om ODA er langt fra en adekvat ramme for dette. For dette trengs et bredere spekter av politiske virkemidler. Faktisk er det grunn til å tro at virkemidler og ressurser utenfor bistandens tradisjonelle grenser er mer effektive i å forsyne verden med globale fellesgoder. Det er ikke slik at en tilstrekkelig løsning på de globale utfordringene alltid må innebære mer utviklingsfinansiering, men for eksempel en omlegging av eksisterende finansiering, politikk og incentivordninger. For eksempel er karbonskatter og kvoter en del av løsningen på klimaproblemet. Som FNs generalsekretær Antonio Guterres flere ganger har *påpekt*, er det finansielle systemets bivirkning på klima, natur og menneskelig velferd en grunnleggende årsak til underforsyningen av globale fellesgoder. Derfor vil et «do no harm»-prinsipp for investeringer og finansiell aktivitet være et første minimumskrav for effektiv forsyning av globale fellesgoder.¹⁰⁹

Ifølge Clement m.fl. (2013) var utgiftene til petroleums subsidier i lav- og mellominntektslands i 2011 på totalt 895 milliarder USD.¹¹⁰ Dette er store summer som ikke er innrettet mot de fattigste delene av befolkningene (bærekraftsmål 1) eller til tiltak for å redusere klimaendringene (bærekraftsmål 13). Det er også med på å undergrave andre bærekraftsmål som god helse og livskvalitet (bærekraftsmål 3), mindre ulikhet (bærekraftsmål 10), bærekraftige byer og lokalsamfunn (bærekraftsmål 11) og ivaretagelse av livet på land (bærekraftsmål 15). Et annet eksempel er naturskadelige subsidier til landbruk, fiskeri og skogdrift som totalt beløper seg til omtrent 500 milliarder USD årlig – eller fire ganger finansieringen for naturmangfold.¹¹¹

Et annet viktig perspektiv er hvordan man kan komme internasjonale kriser i forkjøpet. Med Conceicao (2003) beregning vil en tilstrekkelig produksjon av et viktig utvalg globale fellesgoder beløpe seg til et sted mellom én og ti prosent av prisen for fortsatt underforsyning. I tråd med en idé om forebygging vil det også i tilfellet med globale fellesgoder være naturlig å vri finansieringen mot et «bedre føre var-prinsipp».

Bærekraftsagendaen innebærer da også en utvidelse av bistands- og utviklingspolitikken for også å løse problemer med global «smitteeffekt» (GDI 2020) – altså det som gjerne diskuteres i sammenheng med globale fellesgoder. Et sentralt element her er agendaen for en samstemt politikk for utvikling (policy coherence).¹¹² Dette innebærer å redusere konflikter mellom økonomiske, sosiale og miljømessige mål og dyrke synergier mellom ulike politikkområder med det mål for øye å bidra til bærekraftig utvikling.¹¹³ OECDs siste «peer review» av Norge fra 2019 slo her fast at «Norway demonstrates a commitment to policy coherence for sustainable development but

109 Newell 2022; UNGA (75th Session) 2022.

110 Clements et al. 2013; se også Hoy og Sumner 2016.

111 Deutz et al. 2020.

112 OECD har definert samstemt politikk for utvikling som «en politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikk områdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.»

113 OECD startet dette arbeidet på 1990-tallet, og det har over tid blitt tillagt stadig mer vekt. I 2016, i kjølvannet av Agenda 2030 omdøpte OECD dette til «policy coherence for sustainable development». Norge har ved flere anledninger i løpet av de siste 20 årene løftet samstemthetsagendaen på dagsorden, uten at denne har fått stort gjennomslag i praksis.

struggles to achieve it in practice.»¹¹⁴ Kritikken ble gjentatt i OECDs midtveisgjennomgang i 2022. OECD har utviklet åtte veiledende prinsipper for samstemthet for bærekraftig utvikling. Prinsippene strekker seg fra politisk visjon og lederskap via langsiktige planer og forpliktelser til konkrete samarbeidsformer og rapportering. Samlet sett representerer disse en ny standard for tverrdepartementalt samarbeid og langsiktighet. Et reelt og effektivt bidrag til globale fellesgoder bør derfor inkludere en analyse med utgangspunkt i disse prinsippene.

3.7 Konklusjon

Diskusjonen over viser at vi må mobilisere mer ressurser og etablere bedre internasjonale mekanismer for å håndtere et bredere sett av problemer enn det bistandssystemet – og ODA – kan håndtere. Det er også en tidsdimensjon ved dette. Fraværet av tilstrekkelige ressurser for å møte problemene i dag, vil gjøre det vesentlig dyrere å håndtere dem i fremtiden. For å unngå ytterligere reversering av økonomisk utvikling i de fattigste landene, hindre klimaendringer med uoverskuelige konsekvenser og etablere bedre respons for fremtidige pandemier, er det behov for vesentlige større ressurser, og et system som kan bruke disse ressursene effektivt. Det er rom for mer effektiv bruk av ressursene, og kravet om økte ressurser må derfor ledsages av økte krav til effektivitet. Kapittel 4 lanserer et rammeverk for dette, som etablerer noen prinsipper for å vurdere effektiv bruk av disse ressursene, og som dermed også gir en rettesnor for fremtidens utviklingspolitikk, herunder rollen til ODA.

114 Av arbeid i Norge var kanskje NOU 2008: 14 «Samstemt for Utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land» den viktigste milepælen. Samstemthetsrapporter ble senere inkludert som en del av Utenriksdepartementets proposisjoner før regjeringen Solberg etablerte et Samstemthetsforum i 2018 – i kjølvannet av Norads evaluering om tematikken som kom ut samme år. Evalueringer fra Norad og OECD slår imidlertid fast at Norge har en rekke problemområder der praktisk politikk møter prinsippene om samstemthet i døra, for eksempel olje og gass, våpeneksport, handel og landbruk.

4 Investere i bærekraftig utvikling: Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken

Med dagens økonomiske utvikling anslår Verdensbanken at det vil være ca. 600 millioner ekstremfattige i 2030. Klimaendringer har kommet raskere enn antatt og medfører blant annet endringer i nedbørsmønster og mer ekstremvær, noe som i kombinasjon med naturtap kan destabilisere land og regioner og underminere fremgang på en rekke av bærekraftsmålene. Samlet sett representerer dette et bredt spekter av utfordringer som må løses samtidig.

Klimaendringer vil i fremtiden generere en stadig strøm av overlappende kriser som vil treffe fattige land hardest, men som også direkte eller indirekte vil ramme rike land. Norge har betydelig egeninteresse i å bidra til forebygging av global ustabilitet og kriser. Covid-19- pandemien viste med all tydelighet hvordan kriser i ett land raskt kan få globale konsekvenser. Vaksinekoalisjonen CEPI peker blant annet på at klimaendringer vil øke sannsynligheten for pandemier i fremtiden. Det handler ikke bare om utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn. Gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU) har Norge blitt en universell investor, som ikke (fullt ut) kan diversifisere seg bort fra systemrisiko som følger av klimaendringer, politisk uro, globale økonomiske kriser og pandemier.¹¹⁵

For å bidra til å møte disse utfordringene på en mest mulig effektiv måte, presenterer vi i dette og neste kapittel et nytt utviklingspolitisk rammeverk for *investeringer i bærekraftig utvikling*. Rammeverket er organisert rundt noen sentrale prinsipper og noen konkrete operasjonaliseringer av disse, som mer effektivt kan håndtere den økende tematiske og operasjonelle spredningen i utviklingssamarbeidet, som beskrevet i kapittel 3.

115 NOU 2022: 12 2022.

I dette kapittelet vil vi

- introdusere et sett av prinsipper for en mer helhetlig utviklingspolitikk, «investeringer i bærekraftig utvikling», og vise hvordan disse prinsippene utvider og utfordrer tradisjonell tenking i utviklingspolitikken
- diskutere hvilke grep som må tas for å kunne bruke dette rammeverket effektivt, både i norsk og i internasjonalt utviklingssamarbeid
- fremheve betydningen av å ha et gjennomgående søkelys på effektivitet, tilpasning og langsiktige resultater

4.1 Bærekraftige investeringer

Begrepet «bærekraft» eller «bærekraftig utvikling» tolkes ulikt. En vid tolkning er at bærekraftig utvikling omfatter alle de 17 bærekraftsmålene. Brundtland-kommisjonens tolkning fra 1987 har to sentrale prinsipper: rettferdig fordeling av ressurser *mellom og innad* i generasjoner, og at utviklingen skjer innenfor naturens tålegrenser.

En annen tilnærming har vært å dele bærekraftig utvikling inn i tre pilarer, slik også bærekraftsmålene kan grupperes: en økonomisk pilar, en sosial pilar og en miljøpilar. Ekspertgruppen legger disse tre pilarene til grunn, i tillegg til politisk bærekraft. Utvikling vil slik sett hvile på fire pilarer for å sikre bærekraft over tid:

1. *Miljømessig*: utviklingen må skje innenfor naturens tålegrenser (for eksempel må utslipp av klimagasser og lokal forurensning begrenses), og være basert på bevaring av naturkapital (for eksempel jordsmonn og naturlige habitater).
2. *Økonomisk*: utviklingen må gi en samfunnsmessig verdiskapning som gir grunnlag for inntektsøkninger og fattigdomsreduksjon, samtidig som lønnsomheten for enkeltaktører (for eksempel småbønder og bedrifter) sikres.
3. *Sosialt*: verdiskapningen må skje – og fordeles – på en måte som oppfattes som rettferdig og legitim og sikrer en folkelig forankring.
4. *Politisk*: utviklingsstrategiene og politikken må forankres gjennom politisk konsensus, en «utviklingsavtale» («development bargain») mellom innflytelsesrike grupper og institusjoner. Dette gjelder innad i land, mellom land, og innad i giverland for å sikre stabilitet i prioriteringer øtte over tid.

4.2 Tre sentrale investeringsprinsipper

Diskusjonen i kapittel 3 viste hvordan det internasjonale systemet for å kvalitetssikre bistand ikke fungerer godt nok. ODA-reglene har blitt vannet ut, og hverken ODA eller TOSSD fungerer som et tilstrekkelig kvalitetsstempel på hva som er god og effektiv bistand. Dette er noe av bakgrunnen for å formulere et investeringsrammeverk for bistanden som etablerer noen prinsipper og retningslinjer for å sikre at bistanden brukes mest mulig effektivt. Vårt rammeverk er tuftet på at vi skiller mellom hva som er mål og kriterier for effektive tiltak, på den ene siden, og rapporteringssystemet (som ODA og TOSSD), på den andre. Det er det første som bør ligge til grunn for vurderingen av hvordan politiske mål best bør følges opp.

Hvordan ulike mål i utviklingspolitikken omsettes i praksis, illustrerer problemet. I Norge har man f.eks. politisk mål om å bidra til likestilling eller til klimatilpasning. I tillegg til egne direkte tiltak med dette som mål, kan disse temaene legges inn i andre tiltak som såkalte «tverrgående hensyn.» Da kommer de på toppen av mål som f.eks. fattigdomsreduksjon eller godt styresett. Ett av flere eksempler på dette i norsk bistandsforvaltning, er regjeringens mål om at minst 50 prosent av all bilateral bistand skal ha likestillingsfokus.¹¹⁶ Å arbeide for kvinners rettigheter og likestilling har vært og er viktig i norsk utviklingspolitikk, og det fins eksempler på bistandsprogrammer med stor effekt. Målsettingen om 50 prosent til likestilling gir imidlertid ingen rettesnor for hvordan tiltakene skal innrettes. Operasjonaliseringen foretas ved at man legger til en såkalt «policy-markør» i ODA-statistikken. Denne brukes for å markere bistands-tiltak hvor likestilling er en vesentlig målsetting på tvers av sektorer og sammen med andre mål. Dette innebærer at et og samme tiltak skal nå mange ulike mål. Det kan selvfølgelig være tilfellet at et tiltak *kan* oppnå ulike mål, men med dagens system, får rapporteringssystemet eller volumtenkning forrang over vurderinger av hvorvidt et tiltak er godt og effektivt.

Et annet eksempel er operasjonaliseringen av den politiske målsettingen om at finansiering av klimatilpasning i utviklingsland skal tredobles. I tildelingsbrevet til Norad for 2023 står det:

Norad skal bidra til at regjeringens mål om dobling av klimafinansiering og innenfor dette minst tredobling av klimatilpasning nås senest i 2026. Alle budsjettposter skal vurderes for dette formålet. For å sikre god statistikk på klimafinansiering minnes det om at alle relevante klimatiltak registres ved bruk av Rio-markørene for klimatilpasning og klimautslippsreduksjoner i PTA.¹¹⁷

Tredoblingen av klimatilpasning skjer her ved at et mål om klimatilpasning legges til eksisterende budsjettlinjer for næringsutvikling, landbruk, fornybar energi, sivil samfunn, hav og andre. Politiske ambisjoner om finansieringsnivå på ulike områder, følges ikke nødvendigvis av økt finansiering. En konsekvens kan være at vurdering av klimatiltak knyttes til mål for ulike budsjettposter snarere enn vurdering av hva som kan være effektive tiltak. Dersom slike tverrgående hensyn blir for mange eller komplekse, øker risikoen for at man innfører vanskelig gjennomførbare øremerkinger, som kan være til hinder for å nå et tiltaks primære målsetting. Det er også en fare for at enkelttiltak med mange målsettinger tas til inntekt for flere politiske ambisjoner eller mål samtidig, og at man altså teller de samme pengene flere ganger, avhengig av hvilken målsetting man vil synliggjøre finansieringen av.

Norges utviklingspolitiske målsettinger kunne trolig blitt håndtert mer effektivt om vurderingene av ulike tiltak og mål var rettet mot effektiv måloppnåelse snarere enn innplassering i forutbestemte budsjettposter med allerede definerte mål. Som vi viste i kapittel 3, finnes det tilgjengelig forskning og evalueringer som indikerer hva slags

116 Formuleringen i Prop. 1 S (2022–2023) s. 57 er: «Regjeringen har et mål om at minst 50 pst. av all bilateral bistand skal ha likestilling som hoved eller delmål. Det betyr en satsing på spesifikke likestillingstiltak, inkludert støtte til arbeidet med seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR). Det innebærer også et kjønnsperspektiv i de store satsingene som klima, ren energi, matsikkerhet, helse, utdanning og i arbeidet for et rettferdig arbeidsliv.»

117 Utenriksdepartementet 2023.

tiltak som kan være effektive. Utfordringen er å etablere et rammeverk hvor slike typer vurderinger blir prioritert. Vårt investeringsrammeverk er et forsøk på nettopp det.

Hva mener vi så med *investeringer* i bærekraft og hva endrer det? For det første vil investeringstenkningen endre relasjonen mellom det som ofte omtales som «giver» og «mottaker». Et mer likeverdig partnerskap er et mål i seg selv. Det innebærer også en større åpenhet om forventninger og gjensidige behov (vinn-vinn). Dette kan styrke både langsiktighet og realisme i utviklingspolitikken. For det andre signaliserer en «investeringstilnærming» et sterkere og mer naturlig eierskap til prosessene man ønsker å støtte ettersom investeringene ikke anses som veldedighet, eller ensidig solidaritet. For det tredje, signaliserer investeringstenkningen en klar forventning om størst mulig avkastning for mennesker og planet (positiv samfunns effekt). Tett resultatoppfølging og fokus på kostnadseffektivitet følger av en investeringstilnærming, da det er i ens egeninteresse å følge investeringer, kostnader og avkastning (kort og godt god forvaltning). For Norges del, innebærer dette først og fremst en sterkere forpliktelse til resultater og effektivitet både i utviklingsland og overfor norske borgere.

En investeringstilnærming krever en mer systematisk utredning og vurdering forut for beslutninger om investeringer. Det er særlig tre prinsipper som er viktige i vår sammenheng: i) Effektivitet og klare resultatmål, ii) Langsiktighet og tålmodige investeringer, iii) Aktiv styring.

Effektivitet og entydige resultatmål

For å være effektive, må investeringer i bærekraft gi høyest mulig avkastning av innsatsen. Denne forståelsen av effektivitet kombinerer «formålseffektivitet», at det som gjøres, er virkningsfullt og relevant etter predefinerte mål, og «kostnadseffektivitet», at tids- og ressursbruk er så lav som mulig i måloppnåelsen. Sagt på en annen måte: vi må både gjøre de rette tingene og gjøre tingene rett. Tre grunnleggende kriterier for å oppnå effektivitet, er (1) et avgrenset sett med entydige resultatmål, (2) valg av de(n) mest effektive kanalen(e), tiltakene og samarbeidspartneren(e), og (3) færrest mulig fordyrende ledd mellom utbetaling av midler og stedet der de skal ha effekt. Klare og avgrensede mål gjør det mulig å optimalisere investeringer og evaluere hvilke tiltak som er mest effektive. Det bør for eksempel skilles bedre mellom investeringer som primært har som mål å redusere klimagassutslipp, og investeringer med et primært mål om fattigdomsreduksjon.

Gjennom å velge den eller de beste partnerne, økes formålseffektiviteten. Gjennom å redusere antall avtaler og unødvendige mellomledd fra investor til gjennomføring på bakken, reduseres transaksjonskostnader, og man sikrer at mest mulig av midlene tilfaller målet for tiltaket. Ambisjonen om å redusere mellomledd må veies opp mot risikoen og kapasitetsutfordringene dette medfører for norske systemer, og om det går på bekostning av utviklingssamarbeidets evne til å skalere opp prosjekter gjennom å samle ressurser.

Vår tilnærming bygger på etablerte prinsipper om effektivitet i bistanden. Både i Norge og internasjonalt har man i flere tiår snakket om behovet for mer effektiv og mindre fragmentert bistand. Men selv om ambisjoner knyttet til «konsentrasjon» og «harmonisering» har vært et tilbakevendende tema – også i norsk bistand – har

Norge ikke klart å konsentrere bistanden nevneverdig.¹¹⁸ Arbeidet med prinsippene for bistandseffektivitet har dessuten blitt svekket i senere år.¹¹⁹ Etter ekspertgruppens syn må en investeringstilnærming bygge på prinsippene for bistandseffektivitet, og prioriterte mål som gir samfunnsmessige resultater. Dette er viktig fordi Norges samlede internasjonale bidrag til en bærekraftig fremtid er begrenset. Følgelig må ressursene brukes på de rette tingene, og brukes mest mulig effektivt.

Forpliktelsen til å legge mer vekt på resultater har ledet til en langt mer nyansert og finkornet tilnærming til resultatmåling, blant annet såkalt effektevalueringer og økt bruk av kontrollerte studier på tiltaksnivå. Det internasjonale initiativet for effekt-evalueringer (3ie) ble stiftet i kjølvannet av OECDs høynivå-møte i Accra i 2008 og sammenstiller forskning og læring utfra det grunnleggende spørsmålet: «what works, for whom, how, why and at what cost?» Innsikter fra slike metoder må brukes mer systematisk i vurderinger av hvilke alternativer som skal prioriteres.

Langsiktighet – tålmodige investeringer:

I tråd med en investeringstilnærming er den samfunnsmessige, langsiktige virkningen («impact») det viktigste. Vi ønsker ikke at et sterkere fokus på resultater skal innebære enklere intervensjoner med kortere årsak-virkning-kjeder og synlighet på kort og mellomlang sikt. Spørsmålet vi må stille oss, er hvilke betydelige sosiale, miljømessige eller økonomiske endringer man kan se på et aggregert nivå.¹²⁰ Så langt det er mulig, bør utviklingsinvesteringer bryte ut av kortsiktige finansieringsmønstre som ikke setter langsiktige løsninger og forebygging i fokus. Ikke alle langsiktige virkninger vil kunne dokumenteres og måles presist, men de må sannsynliggjøres.

Langsiktige investeringer står som motstykke til den politiske omskifteligheten som preger deler av norsk og internasjonal bistand. Dette har klare implikasjoner for vurderinger av konsentrasjon. Det bør være et mål at man har færre større satsinger og prioriterer oppfølgingen og investeringene i disse, snarere enn å spre begrensede ressurser for tynt. Dette vil kunne bidra til å redusere kompleksiteten og fragmenteringen i internasjonalt utviklingsamarbeid, som bare har økt i senere år.

118 Den tematiske fragmenteringen har for eksempel bare økt i senere år, jf. Slob et al. 2020.

119 Dette har blant annet skjedd på grunn av manglende enighet om den praktiske oppfølgingen av prinsippene – spesielt mellom tradisjonelle og nye giverland. FN har derfor etterlyst en sterkere etterlevelse, spesielt i kjølvannet av covid-19, som viste betydningen av nasjonale systemer, koordinering og kollektive innsatser, jf. UNGA (75th Session) 2022.

120 Den samfunnsmessige virkningen er som regel et resultat av flere faktorer og ikke bare en bestemt givers investeringer. Dette er et særlig viktig poeng for Norge, som over lengre tid nett-opp har hatt institusjonell utvikling eller systemendring som hovedmål for mye av bistanden.

Aktiv styring

I en omskiftelig verden kan forutsetninger endres raskt. Investeringsstilnærmingen betyr at tyngdepunktet blir lagt på oppnådde eller sannsynlige resultater – og ikke kun på prosessuelle forhold knyttet til om penger blir *brukt* i henhold til reglement og nedfelte forvaltningsprosedyrer. Dette innebærer fokus på synergier mellom ulike tiltak (for eksempel nasjonal ressursmobilisering og private investeringer), skalering av tiltak som fungerer godt, fleksibilitet, tilpasning underveis og aktiv risikohåndtering i tråd med endrede forutsetninger og ny kunnskap og innovasjon.

I praksis vil det medføre hyppigere justeringer av de investeringene og tiltakene vi går inn i for å optimalisere tiltak i forhold til de langsiktige målene. Dette vil kreve kontinuerlig og evidensbasert overvåking med påfølgende tilbakemeldinger. Det må aktivt legges til rette for at kunnskap settes i arbeid og er tilpasset lokal kontekst, for eksempel ved å skape koblinger mellom myndighetene i land der bistandsmidlene skal brukes, bistandsaktører, og forskningsinstitusjoner. Følgforskning må brukes mer aktivt enn hva det gjøres i dag for å sikre mer uavhengige vurderinger og forslag til kursjusteringer.

Investeringsstilnærmingen vi skisserer videreutvikler og presiserer samtidig etablerte prinsipper om betydningen av lokalt eierskap til utviklingsprosessen. Som investering, er bistand å betrakte som en innsats som skal produsere et resultat, og for å lykkes med dette må alle partnere forplikte seg. Det innebærer for eksempel at givere må tilpasse sine prioriteringer til lands utviklingsplaner og prioriteringer. Herunder følger anbefalinger om å bruke mottakerlands egne nasjonale systemer og budsjettprosesser, samt å unngå å bruke bistand til innkjøp fra giverlandenes eget næringsliv («bundet bistand» som for eksempel matvarendhjelp fra eget landbruk).

En slik tilnærming vil også innebære større åpenhet for eksperimentering, økt toleranse for risiko og et pragmatisk forhold til forhåndsbestemte planer. Forpliktelsen til åpenhet har også en annen side. Det bør være lettere for borgere og folkevalgte i både giverland og ODA-land å få en oversikt og holde politikere ansvarlige. Åpenhet skal også sikre erfaringsutveksling og læring på tvers av land. International Aid Transparency Initiative (IATI) som har utviklet standarder for åpenhet, publiserer sine funn jevnlig. Det vil være en nyttig ressurs i dette arbeidet.

4.3 Operasjonalisering av investering i bærekraft

De overordnede prinsippene for «investeringer i bærekraftig utvikling» er naturlig nok generiske, og må presiseres og operasjonaliseres dersom de skal kunne fungere som verktøy for å identifisere prioriteringer og tiltak som leverer resultater. Et viktig grep vil derfor være å utvikle en form for «investeringsinstruks» bestående av et sett av spørsmål som bør besvares før store investeringsbeslutninger foretas. Elementer av en slik metodikk finnes i den såkalte «Utredningsinstruksen» i norsk forvaltning, hvor en serie med spørsmål skal besvares før man beslutter hvilket tiltak som er best egnet.¹²¹

121 Finansdepartementet 2016.

Som oppfølging til ekspertgruppens rapport bør det utarbeides en mer detaljert investeringsinstruks basert på de overordnede prinsippene foreslått ovenfor. Å foreta en slik «due diligence» forut for beslutninger på ulike nivå i systemet, er et godt utgangspunkt for å kunne foreta en helhetlig vurdering av bistandsporteføljen, for deretter å prioritere og identifisere hvilke tiltak og kanaler som er best egnet til å nå ulike målsettinger. Slike vurderinger gjøres allerede, men vårt forslag er å *systematisere* slike prosesser og forankre dem i et sett av overordnede kriterier for å sikre effektivitet, langsiktighet og aktiv styring.

Merk at en slik type instruks ikke handler om å vurdere om for eksempel støtte til helse er mer effektivt enn støtte til utdanning, ettersom tematiske valg i stor grad vil være gjenstand for en politisk beslutning. Vårt forslag er å vurdere hva slags form for støtte eller tiltak som er best innenfor politisk formulerte temaer og prioriteringer – såkalt «best in class» tilnærming til effektivitet. Det er også viktig å presisere at vurderingene av hvilke prioriteringer og tiltak som er effektive, foregår på ulike nivå. Konkret betyr dette at når den budsjettmessige bistandsrammen for påfølgende år er satt, bør anbefalinger til politisk ledelse om fordeling av rammen utarbeides etter investeringsprinsippene foreslått over. Første steg er å sette entydige mål. Dette er et politisk ansvar som så må følges opp og operasjonaliseres på embets- og forvaltningsnivå. Anbefalingene til fordeling innad i rammen bør utarbeides gjennom samarbeid mellom relevante departementer og så på tvers av Utenriksdepartementet på bakgrunn av faglige innspill og kunnskap om effektivitet og resultater. Prinsippene og investeringsinstruksen bør så ligge til grunn for forvaltning av tildelte bistandsmidler i Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, ved utenriksstasjonene og i underliggende etater.

Boks 4.1 Eksempel på investeringsinstruks

Vurdering av vesentlighet/problemyrde: Utgangspunktet bør være å fokusere på de store og mest presserende problemer/flaskehalsen som krever en løsning, og der utfallet vil gi størst mulig gevinst i form av sosial avkastning.

Vurdering av potensial og løsbarehet: Det neste vi må vurdere, er sannsynligheten for suksess/avkastning vs. risikoen for å mislykkes. Det bør foreligge evidens og systematiske vurderinger av effekt og resultater (estimerer på den samfunns-messige avkastningen), eller velbegrunnede antakelser. Om ikke, må vi revurdere innsatsen, pilotere med følge-evaluering eller prioritere noe annet.

Utredning av alternative løsninger: Hva er de mest kostnadseffektive tiltakene, og hva gir mest bærekraftig utvikling for pengene? Alternativer og deres virkninger må vurderes bredt. Gjennom forskning og effektevalueringer vet vi at det finnes stor variasjon i ulike tiltaks formålseffektivitet og kostnadseffektivitet.

Politisk forankring og etterspørsel: Dersom investeringen skjer direkte i land, foreligger det en «development bargain» (World Bank 2017; Dercon 2021) i landet eller sektoren – en konsensus blant eliten om å satse på utvikling? Kan vi støtte og bidra til at myndighetene vedtar og gjennomfører god politikk? Hvilke nasjonale og lokale krefter kan og bør vi jobbe med? Hvilke problemer er det nasjonale myndigheter selv ønsker å prioritere – er det et sammenfall av prioriteringer? Det som er genuint etterspørselsdrevet, vil alltid stå vesentlig sterkere enn det som er tilbudsdrivet.

Kapasitet, partnerskap og komplementaritet: Har vi forvaltningskapasitet og tilgang til relevant kompetanse? Hva er vårt komparative fortrinn, og hva er andre land og multilaterale organisasjoner bedre til? Vi kan utgjøre en større forskjell på områder som andre neglisjerer, der vår innsats er avgjørende og kan være katalytisk.

Vurdering av vår tidshorisont: Hva bør være vår tidshorisont? Hva vil skje om dette utsettes? Hvor vesentlig er det at dette løses nå? Analysen bør dessuten vurdere virkninger av investeringer i et langt tidsperspektiv.

Mellomledd: Hvor mange ledd er det mellom utbetaling av midler og direkte innsats for måloppnåelse? Har vi oversikt over hvor stor del av midlene som ender opp «på bakken», og hvor mye som forsvinner i transaksjonskostnader på veien? Kan vi skille mellom nødvendige, dvs. ledd som øker effektiviteten, bidrar til volum og reduserer risiko, og unødvendige mellomledd, og derigjennom effektivisere prosessen mot målet?

Monitorering, oppfølging, læring: Hvilke systemer er på plass hos partnere eller i eget system for å kartlegge, måle, kvalitetssikre og evaluere innsatsene og investeringene? Hvordan sikrer man at data og informasjon sammenstilles? Hvordan sørger vi for åpenhet og læring?

Det bør utredes nærmere hvilke konkrete elementer som bør inngå i en slik instruks og ikke minst hva slags type kunnskap som skal benyttes i vurderingene. Gitt at norsk bistand i stor grad kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner, vil det være viktig å bruke et bredt spekter av kunnskap om disse organisasjonene. I dette perspektivet er *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN) og effektivitetsprinsippene («aid effectiveness») som har blitt utviklet over en årrekke innenfor internasjonalt utviklingssamarbeid, viktige. MOPAN gjør vurderinger som er i tråd med ekspertgruppens prinsipper om effektivitet og bærekraftige investeringer.¹²² Bistandens effektivitetsprinsipper er på samme måte viktige kriterier som, hvis etterlevd, vil kunne øke utviklingssamarbeidets effektivitet og den langsiktige forankringen i partnerland.¹²³

4.4 Konklusjon

Formålet med et investeringsrammeverk er å vektlegge effektiv måloppnåelse primært, og budsjettposter og rapporteringssystemer sekundært. Det vil også etter vårt syn bedre reflektere en mer likeverdig relasjon mellom givere og mottakere av bistand, forankret i felles interesser og oppfølging. Elementene i en investeringsinstruks er ment å skissere hva slags type spørsmål og problemstillinger som bør svares ut, i vurderingene av ulike handlingsalternativer for å nå politiske målsettinger. Det er imidlertid stor forskjell på bilateral og multilateral bistand. Førstnevnte innebærer vesentlig større grad av kontroll og mulighet for fleksibilitet, mens sistnevnte vil kreve samarbeid med og gjennom multilaterale kanaler for å sikre tilsvarende oppfølging.

122 Multilateral Organisation Performance Assessment Network. i.d. Methodology Digest & Manual.

123 Bistandseffektivitetsprinsippene følges nå opp i The Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) som vedtok et nytt monitoreringsrammeverk i 2022. Selv om dette er en viktig internasjonal prosess er det usikkert om Norge slutter seg til monitoreringen.

5 Ny inndeling av norsk internasjonale innsats

Effektive investeringer og koordinerte internasjonale innsatser fordrer klare og entydige mål. Gitt problemenes og utfordringenes økende kompleksitet, beskrevet i kapittel 2, fragmenteringen av virkemidler og aktørbildet beskrevet i kapittel 3, og effektivitetsprinsippene presentert i kapittel 4, er det nødvendig å rydde i og justere mål og tilhørende investeringer i norsk utviklingspolitikk.

Vi foreslår et nytt finansieringsrammeverk bedre tilpasset de utfordringene vi står overfor. Det innebærer en tydeligere differensiering mellom ulike resultatmål og et mer finmasket system for vurdering av effektivitet. Dette vil gi færre målkonflikter, færre interessekonflikter, ryddigere mandat og finansiering, samt mer strategiske tilnærminger. Begrunnelsen for vår inndeling følger altså av vårt overordnede argument om effektiv ressursbruk og klarere mål for ulike kategorier av utviklingsinvesteringer. Dette kan, på sikt, føre til noen av de gevinstene man har håpet på gjennom sterkere konsentrasjon av bistanden, men da innenfor ulike utviklingspolitiske kategorier.

I dette kapitlet vil vi

- operasjonalisere investeringsprinsippene presentert i forrige kapittel og komme med en konkret anbefaling for kategorisering av Norges internasjonale innsats. Vårt hovedprinsipp er at effektivitet fordrer at vi tilpasser virkemiddelapparatet til det nye problemkomplekset.

Vi foreslår et utviklingspolitisk rammeverk bestående av to hovedkategorier med prinsipielt ulike primære målsettinger og nedslagsfelt for Norges offentlige internasjonale investeringer i bærekraft:¹²⁴

1. Investeringer i utvikling
 - a. Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling
 - b. Umiddelbar krisehjelp og stabilisering
2. Investeringer i globale fellesgoder for utvikling

Den mest sentrale dimensjonen i vår klassifisering, er det som etter hvert har blitt et kontinuum i utviklingsfinansieringen: fra *nasjonal* fattigdomsreduksjon til innsatser for å håndtere *globale* utfordringer. Et tydeligere skille vil gjøre at investeringene orienteres mot ulike typer innsatser og ulike grupper av land. Aksen mellom kortsiktig krisehjelp og langsiktige utviklingsinvesteringer er en annen viktig dimensjon, i tillegg til inntektsnivå og sårbarhet i ulike grupper av land. Både humanitær innsats og langsiktige investeringer i bærekraftig utvikling er inkludert i kategori 1, ettersom vi i stadig flere kontekster må se disse i sammenheng, såkalt «helhetlig tilnærming» eller «nexus» (se boks 3.5). Ofte er det underliggende sårbarheter knyttet til langsiktige prosesser, som for eksempel konflikt eller klima, som driver de humanitære krisene og behovene. Utviklingssamarbeidets tradisjonelle struktur som bygger på idéen om at utvikling primært er en lineær og sekvensert prosess fra krise til gjenoppbygging og utvikling, er misvisende i mange av disse kontekstene.

124 Det viktigste grepet, som gjelder både for kategori 1 og kategori 2, er hensynet til bærekraft (langsiktig utviklingsavkastning) og effektivitet som skal sikres gjennom investeringsinstruksen.

Tabell 5.1 Et nytt rammeverk for norsk utviklingspolitikk

| Kategori | Mål | Tematisk fokus | Geografisk fokus | Rapportering | Finansieringsmål |
|---|--|--|---|---|--|
| 1 a) Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling: Re-fokusert ODA | Varig fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling | Grunnleggende behov, menneskelig og økonomisk utvikling, institusjoner og styresett, forebygging | Lavinntektsland, de minst utviklede landene (MUL), sårbare kontekster (enkelte lavere mellominntektsland) | Alt skal kunne rapporteres som ODA, i tillegg rapporteres det som TOSSD (som også inkluderer ODA) | 0,7 prosent av BNI. Mer ved humanitære kriser |
| «Nexus» Helhetlig tilnærming | Redde liv, forebygge konflikt og redusere sårbarhet | Humanitær innsats og stabilisering av land i krise og konflikt | ODA-land | | |
| 1 b) Umiddelbar krisehjelp og stabilisering | | | | | |
| 2. Investeringer i globale fellesgoder for utvikling | Forebygge og håndtere globale utviklingsutfordringer som ikke primært kan løses av eller utelukkende i utviklingsland, men som treffer disse særlig hardt. Grunnleggende forutsetninger for utvikling. | Klima og natur, smittsomme sykdommer, fred og stabilitet, forskning og innovasjon, normativt arbeid. | Primært ODA-land eller i tett samarbeid med ODA-land | I all hovedsak ODA. Alt rapporteres (i tillegg) som TOSSD. | 0,3 prosent av BNI, trappes opp til 0.7 over tid (se tabell 5.2) |

5.1 Kategori 1a: Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling (re-fokusert ODA)

Bistandsmidler i denne kategorien bør benyttes der de kan utgjøre den største forskjellen for fattigdomsreduksjon. En rekke av verdens minst utviklede land opplever reduserte direkte utenlandsinvesteringer, økt inflasjon, økt gjeldsbyrde og økte kapital-kostnader for investeringer. Bistanden har derfor størst betydning for disse landene, i tillegg til for enkelte lavere mellominntektsland. Det har i praksis vært vanskelig å etterleve et slikt fokus, siden den internasjonale utviklingsagendaen stadig blir utvidet med nye mål – som regel knyttet til globale utfordringer.

Som det fremkommer av tabell 5.1, vil kategori 1a og prosentmålet knyttet til den, representere en vesentlig strengere praktisering av ODA-reglene enn tilfellet er i dag, med andre ord en *re-fokusert* bistand.¹²⁵ Investeringene og innsatsene i kategorien vil være geografisk konsentrert om de minst utviklede landene, sårbare kontekster og enkelte lavere mellominntektsland. Vårt utgangspunkt for dette grepet, er at ODA-reglene, som beskrevet i kapittel 3, tillater en rekke tiltak som ikke nødvendigvis er de mest effektive for å redusere fattigdom i utviklingsland. Kategori 1a bør altså kun inkludere tiltak som antas å være blant de mest effektive bidragene til fattigdomsreduksjon.

Klimatilpasningstiltak i lavinntektsland og i de minst utviklede landene er inkludert i denne kategorien, fordi kostnader knyttet til klimarelaterte katastrofer og reversert utvikling som følge av klimaendringer, har en direkte, negativ effekt på fattigdomsreduksjon. For mange av de mest klimasårbare lavinntektslandene er også klimatilpasning og økonomisk vekst langt på vei integrert, ettersom viktige næringer som landbruk, må omstilles for å møte klimaendringene. Investeringer i fornybar energi i denne kategorien gjøres primært for å øke tilgang til energi som bidrar til utvikling og reduserer fattigdom, mens utslippsreduksjon er sekundært (se kategori 2). Dette er i tråd med prinsippet om å vektlegge effektivitet og klare resultatmål. Indirekte er dette også et viktig bidrag til bærekraft, ettersom en utviklingsbane som baseres på betydelige karbonutslipp, kan ha svært negative konsekvenser for utvikling på lengre sikt. Formålet her er å vekte fattigdomsreduksjon høyest, og dermed sikre klare mål og samtidig indikere hvilke land denne kategorien av bistand vil fokusere på (lavinntektsland, minst utviklede land, sårbare stater og enkelte mellominntektsland).

Innstramningen vil medføre at en rekke bistandsfinansierte tiltak som er ODA-godkjent, faller utenfor kategori 1a. Dette gjelder tiltak for å møte globale utfordringer der fattigdomsreduksjon ikke er det primære målet, som for eksempel finansiering av utslippskutt (kategori 2). Klima- og miljøtiltak har etter hvert blitt en stor del av norsk bistand til mellominntektsland som Brasil, Colombia, Gabon, Indonesia, Kina og Peru, men også store lavinntektsland som DR Kongo, Etiopia, India og Pakistan.¹²⁶ Her fremstår fattigdomsreduksjon som et sekundært formål. Flyktningutgifter i Norge har heller ikke fattigdomsreduksjon som det primære målet, og faller også ut av denne kategorien.

125 Melonio et al. 2022 introduserer et refokusert ODA. De legger til grunn at ODAs ekspansjon mot globale utfordringer fører til forvirring, og en mangel på felles mål, prinsipper og normer.

126 Kina er kanskje det av mottakerlandene for norsk bistand der merkelappen «bistand» fremstår som mest paradoksalt. Ekstremfattigdommen i Kina er praktisk talt utryddet ifølge kinesiske myndigheter, og landet er en økonomisk og politisk stormakt på terskelen til å bli høyinntektsland.

En mer rendyrket utviklingskategori for fattigdomsreduksjon vil prioritere land med mindre tilgang til ressurser og et prekært behov for gavebistand og lån med gave-elementer. Mer akutt humanitær innsats som anses som kortsiktig og midlertidig, vil falle innunder kategori 1b, mens mer langsiktig arbeid med å styrke nasjonale systemer for krisehåndtering og langsiktige, komplekse humanitære situasjoner, vil gå inn som en naturlig del av kategori 1a, jf. OECDs anbefalinger om nexus-tilnærmingen i humanitære situasjoner.

5.2 Kategori 1b: Krisehjelp og stabilisering

Vi har valgt ikke å skille kategori 1a og 1b fra hverandre som andel av BNI, da de fattigste landene også i langt større grad enn andre land er preget av hyppigere kriser, enten i form av konflikt eller naturkatastrofer, og ettersom en større del av de globale fattigdomsutfordringene vil være i disse landene. Dette er en viktig årsak til at stadig flere utviklingsaktører forsøker å bygge bro mellom humanitær bistand, langsiktig utviklingssamarbeid og fredsengasjement (såkalt trippel nexus). Samtidig er det viktig å markere at det er to ulike kategorier. Kategori 1b er mer direkte drevet av kriser enn 1a og responsen er tuftet på humanitære prinsipper og skiller seg slik sett fra 1a. Flere kriser og økende konfliktnivå har bidratt til at finansieringsgapet mellom humanitære behov og faktisk mobilisert finansiering er økende. Vi ser også at ulike typer kriser samvirker og forsterker hverandre. Stadig mer av internasjonal og norsk bistand går derfor til kortsiktig humanitær innsats, og hvis trenden fortsetter, vil nødhjelpsbudsjetter som andel av bistanden, bli betydelig. Nye utviklingspolitiske initiativ for forebygging og bygging av motstandsdyktighet («resilience») har blitt løftet opp på agendaen uten at dette har medført substansielle endringer. Kun mellom én og to prosent av ODA i sårbare kontekster går til kriseforebygging, fredsbygging og katastrofeberedskap (såkalt «Disaster Risk Reduction»).¹²⁷ Så lenge man ikke når målet om en mer helhetlig tilnærming som bygger på synergiene mellom det langsiktige og det kortsiktige, vil det meste av denne hjelpen ikke være å anse som «investeringer» (kategori 1a). Fortsatt økning i kategori 1b fordrer derfor nytenkning om forebygging og internasjonal oppbygning av internasjonal kriseberedskap fremfor dagens mer *re-aktive* finansieringssystem.

Dette er grunnen til at vi vektlegger forebygging, gjenoppbygging og langsiktighet i overgangen til kategori 1a, og at den samlede summen avsatt til kategori 1 må økes ved større kriser. På den måten vil ikke langsiktig utviklingssamarbeid påvirkes på en måte som reduserer den samfunnsmessige effekten av nedlagt innsats. Det innebærer at det ved større kriser bør hentes inn ressurser utover 0,7 prosent, slik det er gjort for Nansen-programmet til støtte for Ukraina. Slik sikrer vi oss mot at ekstraordinære behov fører til kutt og uforutsigbarhet i kategori 1a.

127 NYU Center on International Cooperation 2019.

5.3 Kategori 2: Samarbeid om globale fellesgoder for utvikling

Stadig flere av fattige lands utviklingshindre krever investeringer og tiltak som i stor grad faller utenfor de fattigste landenes grenser. Kategori 2 har derfor som mål å forebygge og håndtere globale og overnasjonale utfordringer som rammer utviklingsland særlig hardt, men som ofte krever global kollektiv samhandling og større innsatser i høyere mellominntektsland. Dette er hensyn som er forankret i 2030-agendaen, og som kan sies å være forutsetninger for utvikling og fattigdomsreduksjon. Kategorien rommer blant annet klima- og miljøinnsats, bevaring av økosystemer, global helse-sikkerhet, forskningssamarbeid, stabiliseringsinnsats, samt utvikling og overvåking av internasjonale regler og standarder og annet internasjonalt samarbeid. Den internasjonale «spill-over»-effekten av håndteringen av disse utfordringene, og i hvilken grad de undergraver forutsetninger for utvikling, varierer. Langt fra alle har et globalt nedslagsfelt, men de deler likevel en grenseoverskridende natur og dermed en potensiell negativ «smitteeffekt» på andre land og regioner.

Klimaendringer er vår tids største utfordring, og vi vet at disse endringene har stor innvirkning på lands utviklingsmuligheter. Rundt 3,5 milliarder mennesker lever i områder som gjør dem svært sårbare for klimaendringer. Uten investeringer i utslippsreduksjoner og tilpasning, vil risikoen for klimakatastrofer i løpet av kort tid øke i alle verdens regioner, og særlig i fattige land, noe som vil bidra ytterligere til å øke global ulikhet. Det er for eksempel ventet at klimaendringer vil koste Vietnam mellom 12 og 14 prosent av BNP i 2050.¹²⁸ Flommen i Pakistan gjorde skader for minst 14,9 milliarder USD og førte samtidig til et direkte økonomisk tap på 15,2 milliarder USD.¹²⁹ Uten betydelig innsats for å stoppe denne utviklingen, kan det bli svært vanskelig å oppnå målet om fattigdomsreduksjon under kategori 1a, og finansieringsbehovet i kategori 1b vil øke.

Kategori 2-investeringer vil ikke nødvendigvis være like effektive som kategori 1-investeringer for å møte umiddelbare utviklingsbehov i lavinntektsland og sårbare stater. Det ligger i de globale fellesgodenes natur at gevinsten av kostnadskrevede tiltak i dag, som regel innkasseres på sikt. I tillegg er gevinstene udelelige og går på tvers av landegrenser og inntektskategorier. Lavinntektsland har som regel ikke selv anledning til å prioritere innsats som krever en lang tidshorisont og tilgang til nødvendig og ofte kostbar teknologi. Det vil derfor være viktig at høyinntekts- og høyere mellominntektsland bidrar til å sikre innovasjons-, teknologi- og kunnskapsdeling.

128 World Bank 2022b.

129 World Bank 2022c.

5.3.1 Kriterier for kategori 2

For å møte behovene og løse de globale utfordringene som ligger i innretningen av kategori 2, må Norge øke investeringene i denne kategorien – noe som endrer rammene og betingelsene for utviklingssamarbeidet. Kategori 2 vil også være den kategorien der offentlige midler i større grad kan forventes å bidra til å mobilisere private investeringer. Dette fordrer en tydeliggjøring av kriterier og avgrensning.

Grunnleggende sett må alle investeringer innenfor kategori 2 hvile på prinsippene om bærekraft og effektivitet. Så selv om tiltakene *i seg selv* ikke har fattigdomsreduksjon som primærmål, må de utformes slik at de mest mulig effektivt bereder grunnen for fattigdomsreduksjon, samt forhindrer reversering av utvikling i fremtiden. Selv uten en direkte og umiddelbar fattigdomsreducerende effekt, vil altså effektive bidrag til disse grunnleggende forutsetningene for utvikling, falle inn under kategori 2. Et viktig premiss for tiltak i kategori 2, er at de håndterer problemstillinger som det vil bli langt vanskeligere og dyrere å gjøre noe med dersom håndtering av dem utsettes i tid. I tråd med vår diskusjon om globale fellesgoder, vil effektive preventive tiltak mot klimaendringer, pandemier og konflikt være langt mer kostnadseffektive enn en re-aktiv innsats når krisene først har inntruffet.

Boks 5.1 En investering innenfor kategori 2 «Samarbeid om globale forutsetninger for utvikling» må

- hvile på prinsippene om bærekraft og effektivitet og være utformet med hensyn til hva som mest mulig effektivt legger grunnlaget for fattigdomsreduksjon, evt. forhindrer reversering av utvikling, i fremtiden
- bidra til å bevare/fremskaffe globale fellesgoder med størst nytteverdi for fattige land
- håndtere problemstillinger som det vil bli langt vanskeligere og dyrere å gjøre noe med dersom innsatsen utsettes
- være i tråd med de internasjonale etablerte bistandseffektivitetskriteriene (se kapittel 4). Det betyr at investeringen må finne sted i et ODA-land eller i samarbeid med landets myndigheter eller andre nasjonale aktører
- ha stort potensiale for fremtidig nytte for utviklingsland (for eksempel reduksjon av utslipp, bevaring av natur og miljø, eller pandemiberedskap)
- være gavefinansiert eller ha betydelige gavekomponenter (for eksempel lån på gunstige betingelser eller realiserte risikoavsetninger) finansiert av norske, offentlige ressurser
- være en faglig etablert «best in class» investering innen sitt tema/sector, eller inkludere en obligatorisk plan for pilotering, eksperimentering og effektevaluering før storskala skalering foretas

Stabilt klima er et globalt fellesgode som alle land vil nyte godt av, men konsekvensene av ikke å frembringe dette, vil ramme fattige land hardest. I tråd med ekspertgruppens anbefaling om mer entydige mål og klarere differensiering, vil kategori 2 inkludere tiltak som mest mulig effektivt forsyner utviklingsrelevante globale fellesgoder. Gitt effektivitetsprinsippet om at utviklingsland selv må ha et eierskap til investeringene, tror vi likevel at dette best sikres gjennom en klar kopling til partnerlandet. Det er spesielt påfallende at flere av de effektivitetsprinsippene det internasjonale samfunnet har etablert for bistanden i dag, ikke overholdes innenfor klimafinansieringen, som til dels er et kaotisk felt med mange små tilskudd og veldig mange investorer (fragmentering). Samtidig er kun en liten andel av klimafinansieringen forankret hos myndigheter.¹³⁰

For at et tiltak med utslippsreduksjon som primærmål, skal kunne finansieres innenfor kategori 2, er derfor en kopling til lav- og mellominntektsland et krav. Koplingen kan sikres ved at tiltaket gjennomføres i et ODA-land og/eller i samarbeid med et eller flere ODA-lands myndigheter og/eller forskningsinstitusjoner, næringsliv eller organisasjoner – enten direkte eller gjennom sør-sør-samarbeid eller multilaterale institusjoner. Effektive klimatilpasningstiltak som ikke anses å ha en direkte kobling til fattigdomsreduksjon – som for eksempel bygging av diker eller andre forebyggende tiltak mot konsekvensene av klimaendringer i lav- og mellominntektsland – vil også falle innenfor denne kategorien. Dersom samme tiltak skjer i et høyinntektsland, uten noen form for samarbeid med eller særskilt relevans for et utviklingsland, *kan det ikke inkluderes som del av Norges internasjonale innsats under kategori 2*. Det samme gjelder utvikling av teknologi og forskning der relevansen for fattige land er usikker.

5.3.2 Kategori 2 i lys av dagens bistand og ODA-regelverket

Dagens ODA-direktiver og praktisering av dem sikrer ikke at ODA-godkjente tiltak i tilstrekkelig grad avgrenses til tiltak som gir effektiv fattigdomsreduksjon i utviklingsland. ODA er i dag følgelig ikke ensbetydende med effektive investeringer i bærekraftig utvikling. Donorlandene som møtes i DAC, har ikke klart å verne om en streng praktisering av ODA. Isteden ser vi at DAC-medlemmene over tid har utvannet ODA, noe som også Norge har bidratt til gjennom de siste tiårene.

Fleksibiliteten vi åpner opp for i kategori 2, er i kontrast basert på effektivitet, mens det geografiske filteret og krav til samarbeid er ment for å unngå en utglidning der vi støtter effektive tiltak med høyest relevans for høyinntektsland innenfor én-prosenten (se punkt 5.5.3 om globale fellesgoder med lav utviklingsrelevans). Kategorien er ikke desto mindre gjerdet inn av hensyn til fattigdomsreduksjon, eller det vi har valgt å omtale som grunnleggende forutsetninger for utvikling. Det betyr at tiltakene må utformes med henblikk på den samfunnsmessige og miljømessige avkastningen av investeringen for utviklingsland, selv om man primært adresserer et globalt fellesgode. Dette kan medføre at tiltaket helt eller delvis faller utenfor ODA-regelverket. Hensynet til effektivitet og fattigdomsorientering gjelder for alle tiltak og investeringer i kategori 2, uavhengig om det er innenfor eller utenfor dagens ODA-regelverk. Det er imidlertid svært viktig å påse at en noe bredere ramme for utviklingsfinansiering og rapportering (se eget kapittel 6 om rapportering) ikke resulterer i en mer utflytende bistand – og slik sett bidrar til å undergrave bistandens effektivitet og resultater. Den prestisjen det ligger i et høyt ODA-nivå, har etter vårt syn vannet ut ODA. Vår modell innebærer derfor

130 Juden og Mitchell 2021.

en innstramming av dagens praksis, i tillegg til en opprydning i utviklingspolitiske ambisjoner og gråsoner. Vi tror dette vil bidra til å løse opp i den iboende tendensen til at jo *mer* som skal rapporteres som ODA (økt kvantitet), desto *mindre* effektiv blir bistanden (reduisert kvalitet). Norge bør derfor arbeide internasjonalt for en strammere praktisering av ODA.

Selv om ODA-regelverket ikke vil være førende for kategorien, mener ekspertgruppen at tiltak innen kategori 2 *innenfor* én prosent av BNI i *all hovedsak* bør og vil være ODA-rapporterbart. Til dette er den eksisterende fleksibiliteten innenfor ODA til å forfølge ambisjoner om utviklingsrelevante globale fellesgoder stor nok. I sum vil det være svært viktig å påse at Norges samlede bidrag til bærekraftig utvikling ikke blir redusert. Det ville bryte med hovedbudskapet i vår rapport.

Videre er ikke en mer effektiv internasjonal innsats et argument for mindre penger. At Norge fortsetter å bli sett på som en generøs ODA-giver og jobber for å ivareta ODAs effektivitet og integritet, vil være viktig for å skape troverdighet rundt våre forpliktelser, og for Norges evne til å påvirke internasjonale prosesser. Vi mener at investeringsrammeverket og denne nye kategoriseringen sikrer at fremtidig norsk internasjonal innsats er mer effektiv enn dagens, samtidig som den kun helt unntaksvis vil inkludere tiltak som faller utenfor ODA-reglene innenfor én-prosenten.¹³¹ Dersom regjeringen følger opp anbefalingene i denne rapporten, vil Norge fortsatt rapportere én prosent, eller veldig nær én prosent, av BNI som ODA årlig.

Under følger tre grunner til at kategori 2 (innenfor én prosent av BNI) unntaksvis og i begrenset grad kan inneholde tiltak som ikke kan ODA-rapporteres:

1. Enkelttiltak som vil være effektive gitt kriteriene diskutert over, men som faller utenfor ODA-reglene, vil kunne vurderes. Dersom dette er tiltak som viser seg å være mer effektive enn tiltak som faller innenfor ODA-rammen, bør vi unntaksvis kunne investere i disse.
2. Punktet over vil gi politisk ledelse og forvaltningen mer fleksibilitet til å sikre mest mulig effektive investeringer i globale fellesgoder for utvikling.
3. Denne fleksibiliteten gjør at Norge kan være streng i egen tolkning av ODA-definisjonen. Norge kan da mer prinsipielt arbeide for en innstramming av ODA-direktivene og anvendelse av dem i DAC, med mål om å bevare og styrke ODAs integritet som mål for giverlands innsats for utviklingsland.

Gitt de store utfordringene beskrevet tidligere i rapporten, mener ekspertgruppen at det er helt nødvendig at finansieringen innenfor kategori 2 økes over tid (vi går nærmere inn i dette i punkt 5.4), utover 0,3 prosent av BNI, noe som vil føre til en total bistandsramme som går utover en prosent. Med økt innsats kan det åpnes opp for nye tiltak som ligger i randsonen eller utenfor ODA-regelverket. I tråd med vår idé om investeringer i bærekraft vil det være naturlig å vurdere nye satsinger som evner å skape partnerskap mellom offentlige og private aktører. I kapittel 7 beskriver vi for eksempel hvordan garantiordninger og private investeringer kan bidra.

131 For eksempel ved at tiltak kunne vært utformet mer effektivt dersom det ikke måtte tilpasses ODA-regler eller regionale tiltak blant ODA-land som man mener bør finansieres, men som hindres fordi det inkluderer et ikke-ODA land.

En kan også se for seg nye former for samarbeid med mål om å frembringe og skalere opp ny teknologi av særlig relevans for utviklingsland. Det kan eksempelvis være satsinger som trekker veksler på norske og utenlandske forskningsmiljøer som kobles på næringslivet og aktører i utviklingsland, for eksempel i form av programmer à la «Forskningsdrevet innovasjon» særlig rettet mot utfordringer i utviklingsland. En kan også se for seg investeringer i såkalte «Blå skog»-initiativer, der kompetansemiljøer fra Norge og andre høyinntektsland kobles på aktører i utviklingsland for å redusere klimautslipp og samtidig bidra til klimatilpasning i lavtliggende landområder. Innenfor det globale helseområdet kan man se for seg innsatser innenfor global helsesikkerhet som krever investeringer i helseteknologi og -forskning, og som er særlig nyttig for utviklingsland, men som også bidrar til globale fellesgoder.

Dersom finansieringen av kategori 2 ikke økes som ekspertgruppen anbefaler, vil det i praksis være svært begrenset rom for ny og økt innsats for globale fellesgoder for utvikling. I kapittel 3 beskrev vi hvorfor klima fremover vil utgjøre en betydelig større andel av norsk bistand enn i dag. En stor del av klimatiltakene vil falle innenfor kategori 2, som uten økning utgjør 0,3 prosent av BNI. Med mindre det legges opp til at deler av klimafinansieringen legges utenfor én-prosentrammen, vil Norges eksisterende forpliktelser og lovnader innen klimafinansiering – for eksempel økningen fra syv milliarder kroner i 2020 til 14 milliarder kroner innen 2026 – gjøre rommet for investeringer i andre globale fellesgoder for utvikling, som for eksempel innsatser innen fred, nedrustning eller internasjonale kjøperegler for handel, svært trangt.

Regjeringens klima- og skoginitiativ (KoS) er et eksempel på et tiltak innenfor kategori 2. Et hovedprinsipp er resultatbasert finansiering, det vil si at utbetalinger skjer ut fra verifiserte reduksjoner i klimagassutslipp (utviklingsrelevant globalt fellesgode). For å få det godkjent som ODA, inneholder satstingen utviklingsmotiverte komponenter som det har prioritert i betydelig grad. KoS er ikke primært fattigdomsreducerende (kategori 1a) og viser hvordan kategori 2-andelen av én-prosenten kan romme effektive ODA-godkjente tiltak for utviklingsrelevante globale fellesgoder. I prinsippet åpner vår logikk opp for en løsere ODA-binding for KoS dersom ODA-reglene virker begrensende på effektivitet for primærmålet som er å redusere utslipp.

Andre eksempler på konkrete satsinger som muligens vil kunne oppnå større effektivitet gjennom større fleksibilitet i forhold til ODA-regelverket, kan være Norfunds og Klimainvesteringsfondets energiinvesteringer utenfor lavinntektsland. Det samme gjelder for investeringer i global helseberedskap og global innsats for bevaring av naturmangfold som har en særlig relevans og nytte for utviklingsland. Etter ekspertgruppens vurdering er det noen tiltak som i dag finansieres utenfor bistandsrammen som kunne høre hjemme i kategori 2, dersom en nøyere utredning vurderer de som effektive tiltak. Det gjelder støtte til nedrustningsarbeid og FNs fredsbevarende operasjoner.¹³²

132 Doyle og Sambanis 2000; Fortna 2008; Hegre, Hultman og Nygård 2019; Caruso 2010; UNGA (10th special Session) 1978.

5.3.3 Investeringer i globale fellesgoder med lav utviklingsrelevans

Det vil være mange viktige bidrag til bærekraftsmålene som faller utenfor både kategori 1 og 2. Dette omfatter tiltak til støtte for globale fellesgoder som ikke er utformet med hensyn til hva som mest mulig effektivt legger grunnlaget for fattigdomsreduksjon, som ikke har størst mulig nytteverdi for fattige land, eller som ikke skjer i tett samarbeid med utviklingsland.

Produksjonen av globale fellesgoder har ofte en kompleks verdikjede som fordrer innsats innenfor områder som teknologi, diplomati, finans, forskning og utvikling av internasjonalt regelverk. Forsyningsveien til ulike globale fellesgoder kan ha ulike konsekvenser for ulike næringer, befolkninger og land. Investeringer i forskning og innovasjon i Norge kan potensielt være et viktig bidrag til å for eksempel redusere klimagassutslipp. Det samme gjelder energieffektivisering i for eksempel Frankrike eller i USA. Alle lands bidrag til bærekraftsmålene krever en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming. Derfor vil det i et bredere perspektiv være viktig å sikre samstemt politikk for bærekraftig utvikling. Internasjonale og normative bidrag til globale fellesgoder som høyinntektsland har like stor gevinst av, er etter vår vurdering likevel ikke naturlig å inkludere i kategorien for de mest utviklingsrelevante globale fellesgodene (kategori 2). Ekspertgruppen mener det er viktig å sette en grense for hvilke bidrag som kan inngå i kategori 2. Man må unngå en øvelse der «alt henger sammen med alt», og der fraværet av klare mål gjør det vanskelig å vurdere resultater og allokere begrensede ressurser for å oppnå størst mulig effekt.

I denne siste kategorien beskrevet i dette avsnittet, vil man kunne regne inn finansiering av karbonfangst og lagring i høyinntektsland, grunnforskning, internasjonalt samarbeid om bærekraftig havforvaltning, global cyber-sikkerhet, og regionale naturmangfoldstiltak i Europa. Dette vil være tiltak og investeringer som dekkes over statsbudsjettet i dag, og som utgjør viktige bidrag til globale fellesgoder utenfor bistandsrammen. For eksempel har Norad estimert at rundt en fjerdedel av norsk finansiering av FoU kan regnes som et globalt fellesgode.¹³³

Flyktningsutgifter i giverland faller etter vår mening utenfor både kategori 1 og 2. OECDs utviklingskomité's rasjonale for å inkludere flyktningsutgifter i ODA er «to reflect the financial effort of hosting refugees and the sharing of responsibility with developing countries that host the vast majority of the world's refugees».¹³⁴ Slike utgifter har imidlertid liten direkte relevans for utviklingsland, er ikke effektive bidrag til fattigdomsreduksjon og vekst, og innebærer heller ikke samarbeid med utviklingsland. Videre er dette finansiering for å møte en forpliktelse som påhviler Norge overfor personer som oppfyller vilkårene i Flyktningskonvensjonen.¹³⁵

133 Norges FoU-utgifter utgjorde nær 78 milliarder kroner i 2020. Næringslivet sto for 47 prosent av FoU-utgiftene, mens universitets- og høyskolesektorens FoU-utgifter utgjorde 33 prosent og instituttsektoren 19 prosent av FoU-utgiftene. Se Norges forskningsråd. 2021. Indikatorrapporten 2021: Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer. Lysaker: Norges forskningsråd. Tilgjengelig fra <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/Download>

134 Se OECD. i.d. In-donor Refugee Costs in Official Development Assistance (ODA); Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee 2017, 4.

135 OECD understreker at «[r]efugee 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».

Boks 5.2 Globale fellesgoder uten utviklingsrelevans

- Krisehjelp til sårbare høyinntektsland
- Globale fellesgoder uten særskilt relevans for fattige land
- Bidrag til sikkerhet og stabilitet utenfor fattige land
- Normativt arbeid uten klar utviklingsmotivasjon Håndtering av asylanter og flyktninger i rike land. Geografisk fokus: høyinntektsland

Finansiering: Utenfor bistandsbudsjettet av BNI.

Rapportering: TOSSD, enkelte tiltak vil også kunne møte ODA-kriteriene og rapporteres som ODA.

5.4 Opptrapping over tid

Hvor mye penger, målt i andel av BNI, som skal allokere til de ulike kategoriene, er et politisk og ikke et faglig spørsmål. Ekspertgruppens hovedansvar er derfor å indikere noen overordnede mål for de ulike kategoriene. Vi legger til grunn en stadig større faglig konsensus i FN, OECD og uavhengige ekspertmiljøer om at (i) behovet for investeringer i grønn omstilling er stort og vil øke, og at (ii) jo lenger man venter med en oppskalering av investeringer i klima- og miljøtiltak, desto dyrere vil det være å oppnå samme effekt, både når det gjelder klimastabilisering og fattigdomsreduksjon. Ifølge den siste synteserapporten fra FNs klimapanel, finnes de største finansieringsgapene og -mulighetene i utviklingsland, og økt støtte fra rike land er essensielt.¹³⁶ Videre har det i flere klimaavtaler vært understreket at klimafinansiering skal komme *i tillegg* til allerede etablert ODA-finansiering.¹³⁷ Norge har lovet å doble klimafinansieringen til utviklingsland.

Under statspartskonferansen under FNs klimakonvensjon i Egypt (COP 27) besluttet man å opprette «new funding arrangements», inkludert et fond for «tap og skade». En rekke land befinner seg i en likviditetskrise. Mer enn halvparten av gjelden til klimasårbare land er resultat av ekstremvær og naturkatastrofer.¹³⁸ Dersom en stor andel av lands finansiering av håndtering av kriser og katastrofer lånefinansieres, blir det mindre nasjonale ressurser til den langsiktige økonomiske veksten og tilpasningen som er nødvendig. Det er på denne bakgrunn ekspertgruppen foreslår en opptrapping av tiltak under kategori 2, særlig knyttet til klima.

136 Om det ikke gjøres tiltak, forventes utslipp fra lav- og mellominntektsland å utgjøre 66% av globale Co2 utslipp innen 2030, det er opp fra 44% i 1990, jf. Persaud, Avinash, i.d. Breaking the Deadlock on Climate: The Bridgetown Initiative. *Groupe d'études géopolitiques*. Tilgjengelig fra <https://geopolitique.eu/en/articles/breaking-the-deadlock-on-climate-the-bridgetown-initiative/>.

137 Mitchell et al. 2021.

138 Munevar 2018.

Tabell 5.2 Skjematisk fremstilling av foreslått utvikling i de to kategoriene over tid

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 3021 | 2032 |
|-------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Kategori 1a og 1b | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,7 % |
| Kategori 2 | 0,3 % | 0,35 % | 0,4 % | 0,45 % | 0,5 % | 0,55 % | 0,6 % | 0,65 % | 0,7 % |
| Sum | 1,0 % | 1,05 % | 1,1 % | 1,15 % | 1,2 % | 1,25 % | 1,3 % | 1,35 % | 1,4 % |

Konsesjonell finansiering for kategori 1 og kategori 2 foreslås økt til totalt 1,4 prosent av BNI i 2032 (se tabell 5.2), og mer under 1b ved kriser. Samtidig vil privat kapital være viktig for å skape bærekraftig utvikling, både på grunn av utviklingsgevinster det kan gi i form av blant annet bærekraftige verdikjeder og arbeidsplasser, men også på grunn av behovet for en økning av ressurser i form av investeringer. Som vi vil diskutere i kapittel 7, foreslås det i tillegg å sette som mål å øke mobiliseringen av privat kapital til tilsvarende 0,7 prosent av BNI over tid.

5.5 Konklusjon

Ekspertgruppens vurdering er at norsk bistand og internasjonalt utviklingsarbeid har blitt stadig mer kompleks, med stadig flere mål. Vi har derfor skissert et nytt rammeverk der målene for utviklingspolitikken gjøres tydeligere. Primært handler dette om å skape et tydeligere skille mellom ulike utviklingspolitiske ambisjoner. Dette vil legge til rette for mer rendyrkede innsatser fordi målene og tilhørende vurderinger av effektive tiltak, skilles tydeligere fra hverandre. I sum vil et slikt rammeverk være robust i møtet med de utfordringene som vil måtte håndteres nå og i fremtiden, og vil bidra til mer effekt for hver bistandskrone.

6 Internasjonal rapportering

I mandatet bes ekspertgruppen gi råd om hvordan Norge best mulig kan bidra i den internasjonale diskusjonen om tilstrekkelig internasjonal finansering både til økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, og til globale fellesgoder. Dette inkluderer råd om rapporteringssystemer det kan oppnås internasjonal enighet om, og hva slags partnere og arenaer som er mest relevante. Som vist i kapittel 5, vil det være naturlig å rapportere norsk bistand både innenfor ODA og innenfor TOSSD. Her forklarer vi i større detalj hvorfor dette er viktig, og hvordan dette bør følges opp.

I dette kapitlet vil vi

- vise at OECD-DAC fortsatt er viktig for å sikre kvalitet i norsk og internasjonal bistand
- vise at det er behov for et rammeverk i tillegg til ODA-rammeverket for å rapportere norsk innsats for bærekraftig utvikling
- diskutere om TOSSD svarer på behovet for å ramme inn den norske innsatsen for samarbeid om globale fellesgoder for utvikling

Utviklingskomiteen i OECD har gjennom mange tiår registrert og kartlagt medlemslandenes bistand og utviklingsfinansiering. Dette har gitt et unikt innblikk i viktige trender. Dette rapporteringsarbeidet har også vært en viktig nøkkel for å vurdere kvalitet og effektivitet, og ODA er det viktigste internasjonale målet for giverlands innsats for utviklingsland. Men ODAs integritet og relevans som mål for giverlands innsats for velferd og økonomisk vekst i utviklingsland er under press (som diskutert i kapittel 3). En økende andel av internasjonal bistand har blitt allokert til initiativer som støtter opp om globale fellesgoder, og bestrebelsene på å strekke bistanden for å møte nye behov undergraver effektiviteten og troverdigheten til utviklingssamarbeidet. Dette er bakgrunnen for våre forslag i kapittel 5 om et nytt norsk rammeverk, hvor ODA praktiseres strengere, samtidig som man utvikler nye systemer som i større grad reflekterer et endret internasjonalt bilde.

Norge bør jobbe internasjonalt for å sikre ODAs integritet gjennom en refokusering med mål om at ODA benyttes der den kan utgjøre den største forskjellen for fattighedsreduksjon. Det har i praksis vært vanskelig å etterleve et slikt fokus, siden den internasjonale utviklingsagendaen stadig blir utvidet med nye mål. ODA-reglene, slik de praktiseres i dag, tillater en rekke tiltak som ikke nødvendigvis har velferd og utvikling i utviklingsland som hovedformål. Det klareste eksempelet vi trekker opp i rapporten er flyktningsutgifter i giverland, men vi antyder også andre innsatser og målsettinger som Norge bør arbeide for å få skilt ut av ODA.

Samtidig er det nødvendig at all norsk finansiering for utvikling er gjenstand for ekstern vurdering og overvåkning og er basert på omforente internasjonale prinsipper og anbefalinger om effektivitet og god praksis. OECDs utviklingskomité er fremdeles den internasjonale arenaen som sikrer dette best, og OECDs utviklingsdirektorat er et unikt fagmiljø for oppfølging av internasjonalt anerkjente kjøreregler for utviklingssamarbeidet. Imidlertid kritiseres DAC for å være for giverstyrt og er ikke i tilstrekkelig grad åpen for innflytelse fra utviklingsland. Ekspertgruppen mener at DAC bør åpne mer opp for at utviklingsland får større innflytelse i arbeidet med å videreutvikle ODA.

DACs fagfellevurderinger av medlemslands utviklingssamarbeid, utført av andre medlemsland (peer reviews), er et viktig instrument for å overvåke innretningen og kvaliteten på utviklingssamarbeidet. Norske investeringer i bærekraftig utvikling må stå i et forhold til, og jevnlig kunne underlegges gjennomgang. I DACs fagfellegjennomganger tas det endrede utviklingsfinansieringslandskapet og nylige internasjonale forpliktelser i betraktning. At gjennomgangene også har vurdert samstemthet («policy coherence for sustainable development»), har vært et viktig bidrag til å se Norges internasjonale innsats under ett – også utover ODA. Det vil være viktig å styrke dette arbeidet i tråd med øvrige anbefalinger om et bredere perspektiv på utviklingssamarbeid.

6.1 ODA-rapportering

Norsk offentlig utviklings- og klimasamarbeid må kunne rapporteres innenfor internasjonalt anerkjente rammeverk for utviklingsfinansiering. Det er viktig for å sikre en tydelig innramming av norske investeringer, og for å kunne overvåke og ha oversikt over innsatsen. Kategori 1a og 1b skal kunne rapporteres som ODA, ettersom kategori 1 innebærer en innstramming av ODA-praksis. Også det aller meste av kategori 2 vil kunne rapporteres som ODA, slik ODA-reglene tolkes av OECDs utviklingskomité. Men som allerede indikert, vil vår forståelse av investeringer i bærekraftig utvikling i kategori 2 i noen tilfeller kunne gå lenger enn ODA-reglene tillater. Ekspertgruppens vurdering er altså at kategori 2, med de kriteriene vi har etablert i kapittel 5, svarer ut mandatets punkt om «unntak fra ODA-regelverket» som «unntaksvis» og «i begrenset grad» kan tas over bistandsbudsjettet.¹³⁹ Disse unntakene skal ifølge mandatet også virke fattigdomsreducerende. Her er det viktig å understreke at ekspertgruppen ikke anser at ODA-godkjenning innenfor dagens DAC-regelverk er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om «fattigdomsreduksjon». Hvis dette var tilfellet, ville ikke ODA-reglementet i dag godtatt aktiviteter som flyktningutgifter og opplysningskampanjer i høyinntektsland. Vårt perspektiv på fattigdom og utvikling i kategori 2, inkluderer problemstillinger som – dersom de ikke løses – vil undergrave nasjonale innsatser for fattigdomsreduksjon. Derfor mener vi at investeringer som ligger utenfor ODA-rammen, men tett opp til intensjonen, bør kunne finansieres innenfor bistandsbudsjettet dersom økt fleksibilitet i enkelte tilfeller kan bidra til å nå målsettingen under kategori 2 mer effektivt. Det er altså etter vårt syn kun under kategori 2 at man vil kunne vurdere å finansiere tiltak som ikke kan ODA-rapporteres. I praksis tror vi kravene til effektivitet og bærekraft, og det geografiske kriteriet om kopling til utviklingsland, samt det allerede store rommet for å rapportere ulike utviklingsinvesteringer innenfor ODA, vil gjøre at unntakene

139 Privat kapital mobilisert av offentlige mekanismer og lån til utviklingsland på markedsbetingelser faller utenom kategori 2 og vil ikke være aktuelt som unntak.

innenfor én-prosenten nettopp blir «unntaksvise» og «begrenset». Vi har diskutert noen eksempler på ikke-ODA-tiltak innen klimafinansiering som kan vurderes opp mot kriteriene for kategori 2 og effektivitetsprinsippene. Også innen global helse finnes eksempler på tiltak som kan vurderes, som vaksinekoalisjonen CEPI og fondet for pandemiberedskap. Innen fred og sikkerhet kan ikke-ODA-andelen av FNs fredsbevarende operasjoner samt nedrustningsarbeid, vurderes. Et ytterligere eksempel er finansiering av digitale fellesgoder som er særlig rettet mot utviklingsland. Dette er ikke en liste over anbefalte tiltak, men eksempler på tiltak som ikke alltid kan fullt ut ODA-rapporteres, men som kan vurderes finansiert innenfor rammene av kategori 2 og eventuelt innenfor én-prosenten. Alle enkeltinvesteringer i bærekraftig utvikling må vurderes grundig opp mot alternative og potensielt mer effektive tiltak og investeringer.

6.2 Rapportering innenfor TOSSD

TOSSD (se omtale i kapittel 4) er et rammeverk for å kartlegge internasjonale ressursstrømmer til bærekraftig utvikling, som inkluderer men går utover ODA, og som ikke er giverstyrt. TOSSD gir oversikt over sør-sør-samarbeid og annen innsats for utvikling fra «nye givere», og er derfor et rammeverk for utviklingsfinansiering som bedre reflekterer det nye utviklingsfinansieringslandskapet. Imidlertid treffer ikke TOSSD helt på behovet for å ramme inn og begrense den norske innsatsen for samarbeid om globale fellesgoder for utvikling. I TOSSDs pilar II inngår ikke bare internasjonale innsatser, men også tiltak i giverland som er av «transnasjonal» nytte, herunder klimatiltak. All beskyttelse eller forsterkning av klimagass-reservoarer (for eksempel karbonfangst og lagring) kan innenfor dette rammeverket rapporteres som TOSSD, med den begrunnelse at det er til nytte «for alle verdens land».¹⁴⁰ Det har vært diskusjoner i og utenfor TOSSD Task force om definisjonen og omfanget av pilar II. Flere medlemmer i TOSSD Task Force har uttrykt at det er behov for å etablere en ny pilar III for dermed å skille tydeligere mellom globale og regionale utgifter «for utviklingsland» (pilar II) og tilsvarende utgifter som ikke har særskilt relevans for utviklingsland (pilar III). FNs arbeidsgruppe for bærekraftsmål 17.3.1 la på samme vis vekt på utfordringene med å forene globale fellesgoder, som alle land drar nytte av, med det spesifikke målet (17.3.1) om å mobilisere *ressurser for utviklingsland*.¹⁴¹ Dette er en av grunnene til at TOSSD-rammeverket ikke benyttes fullt ut som rapportering for dette bærekraftsmålet.

140 TOSSD 2022, 37.

141 UN Secretary-General og Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators 2016, avsnitt 39.

TOSSD omfatter dessuten en rekke ulike typer ressuroverføringer, som lån til markedsbetingelser og eksportkreditt, noe som skaper utfordringer med tanke på å bruke TOSSD som et mål for samlet *innsats*. Hvis Norge skal kunne presentere sin samlede innsats for globale fellesgoder for utvikling internasjonalt, vil det kreve en klargjøring av kriteriene for hvordan globale fellesgoder med særlig relevans for utviklingsland rapporteres og skilles fra andre fellesgoder. Det vil også avhenge av at man innen TOSSD utvikler et tydelig giverperspektiv i tillegg til mottakerperspektivet, slik at det er nyttig for å vise giverlands innats. Videre bør det også etableres gode mekanismer for å sikre kvalitet og effektivitet. Det er ekspertgruppens vurdering at TOSSD er viktig, ikke minst for å sikre en mer inkluderende og genuint universell arena for å rapportere og diskutere bistand. På sikt representerer derfor TOSSD en mulighet til å definere en nyttig innramming for norske investeringer i bærekraftig utvikling, avhengig av hvilken retning og hvilke beslutninger det nye forumet for TOSSD tar.

6.3 Konklusjon

I en fase der vi ser at utviklingsfinansiering og investeringer i bærekraftig utvikling sprenger rammene for ODA, er det svært viktig at vi styrker en videreutvikling av internasjonale mekanismer for kartlegging, transparens og kvalitetsvurderinger av utviklingsfinansiering. Til dette trenger vi OECD-DAC og fortsatt ODA. For å bevare ODA, bør Norge jobbe internasjonalt for en innstramning av reglene, og for at utviklingsland får mer innflytelse når ODA-regler diskuteres. Nye mål og nye aktører i utviklingssamarbeidet krever samtidig et nytt rammeverk for rapportering i tillegg til ODA. Gitt at systemet innrettes på en hensiktsmessig måte, bør TOSSD på sikt fylle rollen som rapporteringssystem for investeringer i bærekraftig utvikling. Norge bør aktivt påvirke internasjonale diskusjoner om utviklingen av TOSSD, og støtte opp om bred deltakelse i en inkluderende styringsstruktur for TOSSD.

7 Effektiv ressursmobilisering

Selv etter en omlegging som øker effektiviteten, og en opptrapping av offentlig finansiering, vil det være behov for mer finansiering for at utviklingsland skal nå bærekraftsmålene. Det må derfor mobiliseres nye pengestrømmer og investeringer. Gjennom smart og effektiv mobilisering av privat kapital og nasjonal ressursmobilisering, som investeres effektivt, er det mulig å akselerere bærekraftig utvikling. Vi mener Norge bør ha som mål å mobilisere tilsvarende 0,7 prosent av BNI i private investeringer i bærekraftig utvikling ved hjelp av nye virkemidler og finansieringsmekanismer i norsk utviklingsfinansiering.

I dette kapitlet vil vi

- beskrive verktøy og tiltak for mobilisering av nasjonale ressurser, blant annet utvikling av skattesystemer og håndtering av ulovlig kapitalflyt, som må skje i tett samarbeid med lokale myndigheter
- vise hva Norge kan gjøre for økt mobilisering av privat kapital
- vurdere hvilke type finansiering som er best tilpasset ulike mål i kategori 1 og kategori 2

7.1 Finansiering av Norges internasjonale innsats

Ulike pengestrømmer følger ulik logikk. Det er et stort spenn fra den mest solidariske gavebistanden til kommersielle investeringer på markedsvilkår. Gjennom direkte investeringer og investeringer i kapasitetsbygging, styresett, rammevilkår og ulike typer garanti- og støtteordninger for å redusere politisk og finansiell risiko, kan offentlig utviklingsfinansiering utløse private investeringer og bidra til at staten øker sine inntekter gjennom skattlegging. Utviklingsfinansiering kan støtte opp under tiltak for bekjempelse av ulovlige kapitalstrømmer og korrupsjon. Det finnes i dag et bredt spekter av virkemidler og mekanismer for å mobilisere mer finansiering av bærekraftig utvikling. I det følgende vil vi drøfte ulike virkemidler som kan være effektive redskap for å øke mobiliseringen av privat og offentlig kapital.

De ulike kanalene og bruken av offentlige midler og gavebistand fordrer at man skiller mellom ulike formål. Dette er viktig for å unngå målforskyvning. Et ensidig fokus på ressursmobilisering og såkalt «crowding in» av private investeringer, vil kunne føre til målforskyvning ved at mer og mer av bistanden går til å avlaste risiko for private investeringer, som favoriserer visse land, grupper, selskaper og temaer fremfor andre.

7.2 Mobilisering av finansiering for 1a: Investeringer i fattigdomsreduksjon og utvikling

Gruppens utgangspunkt er at Norge må fortsette å finansiere kategori 1 (minst) langs de linjene som er skissert over (0,7 prosent av BNI og mer ved store kriser og humanitære behov), samtidig som vi må arbeide for at andre giverland også opprettholder sine forpliktelser til slik finansiering. Utover dette er det flere grep Norge kan ta for å mobilisere ekstra midler.

Multilaterale utviklingsbankers rolle

I de fleste av verdens minst utviklede land og sårbare stater vil det i overskuelig fremtid være et stort behov for ODA til kriserespons og investeringer som bidrar til langsiktig utvikling, klimatilpasning og forebygging av kriser. Dette er særlig viktig i gjeldstyngede land, der nedbetaling går på bekostning av tjenesteleveranser til befolkningen.

Det økte finansieringsbehovet har ført til debatt om hvordan utlånskapasiteten til utviklingsbankene kan utvides. En G20-ekspertgruppe som leverte sin rapport sommeren 2022, viser at Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene kan øke sitt utlånsrom ytterligere gjennom å låne mer i internasjonale kapitalmarkeder, med den kapitalen de allerede er tilført.¹⁴² Ved å ta mer risiko gjennom såkalt «balance sheet optimization», mener G20-gruppen det er mulig å låne mer uten å true utviklingsbankenes kredittvurdering, som i dag er på høyeste nivå, AAA. Dette er sentralt siden de fleste givere, Norge inkludert, ønsker å verne utviklingsbankenes kredittvurderingsnivå. Kredittvurderingen gjør at utviklingsbankene kan låne til gunstigst mulige vilkår, har tilgang til internasjonale kapitalmarkeder i tider med markedsure og har status som prioritert kreditor. For å sikre dette og samtidig kunne øke lånevolumet vesentlig, er det nødvendig med økte bidrag fra eierne, enten i form av en ny eller ekstraordinær kapitalpåfylling, eller gjennom økte bidrag via fondsmekanismer og hybridkapital, som ikke endrer stemmevekten i bankenes styre. Fondsmekanismer kan benyttes til å fremme særskilte prioriteringer, men kan samtidig bidra til fragmentering av bistanden, og gir ikke samme multiplikatoreffekt som påfyllinger av grunnkapital.

For landene i kategori 1a er Verdensbankens internasjonale utviklingsfond (IDA) et svært viktig verktøy. IDA gir konsesjonelle lån og gavebistand til lavinntektsland. Det er også kostnadseffektivt for giverne. En USD i grunnkapital gir et utlån på opp mot 4 USD, ettersom IDA kan låne i internasjonale kapitalmarkeder på toppen av den kapitalen giverne betaler inn. Norge bør sørge for god finansiering av IDA gjennom påfyllingsmekanismen, samtidig som det arbeides for en hensiktsmessig oppfølging av G20-anbefalingene. En økning i utlånskapasiteten i IDA (og den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD) diskutert under kategori 2), fremstår som et kostnadseffektivt finansieringsverktøy.

142 Oteh et al. 2022.

Nasjonal ressursmobilisering

Å bidra til å øke utviklingslands eget inntektsgrunnlag gjennom å tilrettelegge for skatteinngang, stanse utgående ulovlige kapitalstrømmer og redusere politiske og strukturelle hindringer for private lokale og internasjonale investeringer, er av stor betydning for et lands fattigdomsbekjempelse. Utviklingspartnere kan bidra med rådgivning og kapasitetsbygging der det foreligger politisk konsensus om å gjennomføre nødvendige reformer for effektiv skattlegging, bedre fordelingspolitikk og tilrettelegging for næringsliv og jobbskaping. Utviklingsbankene har en viktig rolle å spille i dette arbeidet.

Norge har en sterk posisjon internasjonalt i dette arbeidet og har hatt en uavhengig og tydelig profil i forhandlinger om skattesamarbeid. Norge har stått nærmere utviklingslands posisjoner enn en del andre vestlige land. Dette gir Norge et fortrinn som kan brukes til å utnytte effektivitetsgevinsten i å jobbe internasjonalt og samtidig bidra til å sette utviklingsland i stand til å dra nytte av internasjonale avtaleverk og åpenhet, samt tilrettelegge for private investeringer og vekst i lokal privat sektor, som berøres i neste avsnitt.

Parallelt med global innsats gjennom OECD og FN, der Norge må bidra til å inkludere utviklingsland, bør Norge fortsetter å trappe opp faglig samarbeid for å styrke kompetanse og kapasitet i offentlige institusjoner gjennom kunnskapsprogrammer der eksperter utveksler erfaringer, i samarbeidsland som ønsker å skape gode rammebetingelser for økonomisk vekst. Dette vil imidlertid kreve at det settes av ressurser i forvaltningen til langsiktig innsats der Norge velger å gå aktivt inn.

Mobilisering av private investeringer

Forsvinnende lite, rundt 0,2 prosent, av norske utenlandsinvesteringer går i dag til lavinntektsland. Hovedårsaken til dette er rammevilkårene og risikoprofilen til disse landene, samt manglende landkunnskap. Å endre dette slik at en større andel av norske og internasjonale private investeringer går til denne gruppen land, vil ikke være mulig uten å endre rammevilkårene i disse landene. Dette er et langsiktig prosjekt for nasjonal ressursmobilisering, der tradisjonell gavebistand og institusjonssamarbeid kan spille en vesentlig rolle. Samtidig finnes det en rekke eksempler på effektiv mobilisering av privat kapital til verdens minst utviklede land. Norfund investerer allerede i dag i land som DR Kongo, Somalia og Sudan, noe som viser at det er mulig å gjøre lønnsomme investeringer i fattige og sårbare stater. Dette arbeidet bør styrkes og videreutvikles.

En sentral del av økt mobilisering må være å sørge for økt effekt av hver krone brukt. Et eksempel på denne typen tenking er United States Agency for International Development (USAID) sine «Development Innovation Ventures» (DIV). Siden oppstarten har DIV finansiert over 200 prosjekter i mer enn 50 land. På tvers av prosjektene har DIV tiltrukket seg ytterligere finansiering fra private investorer og private stiftelser og har gjennom det bidratt til å skalere opp vellykkede prosjekter. DIV har oppnådd betydelige resultater innen en rekke områder. Tilsvarende mekanismer er satt opp internasjonalt, som for eksempel det frittstående «Global Innovation Fund» (GIF) eller franske myndigheters «Fund for Innovation in Development» (FID). Det finnes miljøer i Norge med teknologi og kompetanse som kan skaleres og bidra til utvikling. Norge bør vurdere å opprette en plattform for å bidra til dette, eller ta initiativ til en felles nordisk

satsing. Tilsvarende innen det multilaterale systemet har Verdensbankens kontor for utviklingseffekt (Development Impact Evaluation – DIME) pilotert en modell de kaller «trial and adopt». DIME har testet modellen på tvers av Verdensbank-prosjekter i 64 land og kan vise til en betydelig økning i utviklingseffekt der deres modell for pilotering, eksperimentering og skalering er brukt.

7.3 Mobilisering av finansiering for 1b: Umiddelbar krisehjelp og stabilisering

På samme måte som i kategori 1a, vil det for land med behov for krisehjelp og stabilisering i all hovedsak være offentlige konsensjonelle midler som er den primære eksterne finansieringskilden. Vi har allerede identifisert sårbare stater som en særskilt utfordring. Det kan være nødvendig å ta kalkulert risiko i slike settinger, samtidig som det er effektivt å sette sammen humanitær bistand og langsiktig utviklingsfinansiering for å forebygge nye kriser, for dermed å bidra til mindre menneskelig lidelse og til at de humanitære kostnadene reduseres.

En innovativ finansieringsordning som kan bidra til rask og effektiv mobilisering av midler for respons på kriser, er forsikringsordninger for humanitære aktører og stater. Slike ordninger kan bidra til å minske risiko, til at utbetalinger kan gjøres raskere, og til at målgruppen kan nås tidligere. Dette kan igjen redde liv og på sikt føre til lavere langtidskostnader. Forsikringsordninger kan virke forebyggende ved at ordningene samkjøres med andre tiltak, som for eksempel utarbeidelse av responsplaner. Nytteverdien avhenger av et tilstrekkelig langsiktig perspektiv og bred forpliktelse fra givere. Forsikringsordninger er et tiltak som kan vurderes innført eller skalert opp der det er hensiktsmessig for resultatoppnåelse. Samkjøring med andre og eksisterende tiltak kommer i så fall til å være avgjørende for nytteverdi. Et eksempel på dette er såkalt «prognosebasert finansiering», der forsikring er basert på terskelverdier. Dette blir stadig oftere tatt i bruk av stater og humanitære aktører for å beskytte sårbare samfunn mot klimarisiko. På COP 27 ble seks nye initiativ av denne typen lansert. Prinsippet er at forsikringspremien blir utbetalt på grunnlag av forhåndsdefinerte verdier, for eksempel vannstand ved oversvømmelse eller vindstyrke under orkan. At man ikke trenger å gjøre en vurdering etter at krisen har inntruffet, gjør at forsikringspengene utbetales raskere i en krisesituasjon.

På lang sikt kan man anta at den totale kostnaden for forsikring blir den samme eller høyere enn eventuelle utbetalinger, grunnet forsikrerens behov for å dekke administrative kostnader og kapitalkostnader. Kostnadene må veies opp mot merverdien beskrevet over. At aktøren som kjøper forsikring, vet hvor mye midler som blir tilgjengeliggjort ved potensielle kriser, er en annen merverdi. Forutsigbarheten kan bidra til at humanitære aktører unngår å stenge ned programmer tidligere enn det som er hensiktsmessig, for å flytte midler til nye kriser. Det kan også bidra til at bønder har mulighet til å ta mer risiko, for eksempel ved å investere mer i matproduksjon, selv om de vet at den kan bli rammet av flom eller tørke.

Forsikringer som finansieringsverktøy er i en tidlig fase og trenger videreutvikling for å bli et effektivt verktøy. Et økende antall kriser grunnet klimaendringer vil gjøre at forsikringer ikke er lønnsomme, og noen klimarelaterte konsekvenser er det allerede umulig å forsikre seg mot. Denne type ordninger vil derfor være avhengige av konsepsjonell finansiering, for eksempel gjennom fondsordninger.

Covid-19-pandemien utløste behov for rask mobilisering av finansiering. En lang rekke av evalueringer av det multilaterale systemets håndtering av pandemien har pekt på at systemet håndterte denne krisen godt, men at flere sentrale organisasjoner, som WHO og UNDP, i begynnelsen av pandemien måtte bruke veldig mye tid og krefter på å mobilisere ekstra midler.¹⁴³ For å sikre effektiv ressursmobilisering i krisesituasjoner, er det nødvendig å få på plass finansieringsmekanismer som gjør det mulig å raskt kunne respondere på kriser. Dette kan gjøres på flere måter. Et viktig bidrag vil her være å øke kjernebevilgningen til et sett multilaterale organisasjoner, samtidig som disse gis mandat til og ansvar for å bygge opp det de selv anser for å være en buffer som gir tilstrekkelig fleksibilitet i krisesituasjoner.

7.4 Mobilisering av finansiering for kategori 2: Investeringer i globale fellesgoder for utvikling

Ressursmobilisering i kategori 2 bør være mer innovativ og ekspansiv enn det som er mulig i kategori 1. For investeringer i kategori 2 er det betydelig rom og behov for private investeringer, og det er her naturlig å se på verktøy som garantiordninger for å utløse flere og større private investeringer. I kategori 2 er klimafinansiering spesielt viktig, og her vil Verdensbankens og de regionale utviklingsbankene spille en sentral rolle.

Beregninger viser at investeringsmuligheter for minst 1 300 milliarder USD årlig frem til 2030 er på områder der det er naturlig med investeringer fra privat sektor.¹⁴⁴ Den estimerte summen utgjør bare rundt en halv prosent av all tilgjengelig kapital i internasjonale kapitalmarkeder, men er høy sammenlignet med nivået på privat kapital som har nådd lav- og mellominntektsland de siste årene.¹⁴⁵ Det er med andre ord helt nødvendig å finne nye måter å mobilisere privat kapital i stor skala til lav- og mellominntektsland på, dersom verden skal lykkes med å nå bærekraftsmålene.

Det finnes imidlertid flere typer risiko knyttet til private investeringer. Disse kan forklare hvorfor utviklingsland ikke har lyktes i å tiltrekke seg kapital i den størrelsesorden verden håpet på i 2015, da Verdensbanken lanserte «From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development». Investorer møter ulike typer risiko: markedsrisiko, operasjonell risiko, likviditetsrisiko, valutarisiko, kredittrisiko og politisk risiko. De første faktorene er private investorer normalt vant til å håndtere, spesielt i markeder der man er godt kjent. I ukjente markeder, eller ustabile markeder, kan også disse faktorene redusere private investorers vilje til å investere. Kredittrisiko (motparten gjør ikke opp for seg) eller politisk risiko, som for eksempel plutselige endringer i regulering av markeder eller manglende rettsikkerhet,

143 Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) 2022.

144 Wade 2022.

145 Ibid.

vil være til hinder for private investeringer. I det følgende vurderes noen av virkemidlene som kan benyttes og økes for å nå målet om økte private investeringer, for eksempel i kapitalkrevende infrastruktur som fornybar energi.

Utviklingsbanker

Det pågår nå en større diskusjon om hvordan Verdensbanken kan eller bør bidra mer til klimafinansiering. IBRD er Verdensbankens vindu for mellominntektsland og høyere lavinntektsland. Banken låner i internasjonale kapitalmarkeder, som er mobilisering av privat kapital i praksis, til lav rente.¹⁴⁶ Dette lånes videre ut til mellominntektsland med et lite påslag for å dekke administrative utgifter. For IBRD er potensialet av en oppfølging av G20-anbefalingene enda større enn for IDA. Ved å ta mer risiko og bruke innovative finansielle løsninger (som er en form for mobilisering av privat kapital) kan lånevolum økes vesentlig, men det er også her behov for økte bidrag fra eierne, enten i form av en ny eller ekstraordinær kapitalpåfylling eller gjennom økte bidrag via fondsmekanismer og hybridkapital. Det diskuteres om det skal innføres *rentesubsidiering også for mellominntektsland*, som et insentiv til å investere i klimatiltak som overgang fra kull til fornybar energi.

Hybridkapital er et annet eksempel på en innovativ finansiell løsning som det arbeides med i flere av utviklingsbankene. Det er lån som er strukturert slik at de regnes som egenkapital av kredittvurderingsselskapene og etter internasjonale regnskapsregler. Dermed kan hybridkapitalen gires, det vil si at utsteder kan låne på toppen i ordinære kapitalmarkeder. En mulighet for å sikre utviklingsbankene tilgang på lavere priset hybridkapital som Den afrikanske utviklingsbanken har foreslått, er at aksjonærene kan investere i Den afrikanske utviklingsbanken godkjente hybridkapital-instrument med IMF's «Special Drawing Rights» (SDR), som banken så kan bruke til å øke sin utlånskapital.

Garantiordninger

Ifølge OECD er garantier det mest effektive virkemiddelet for å mobilisere privat kapital til utviklingsland, og spesielt statsgarantier, som krever minimal kapitalavsetning.¹⁴⁷ Ved å avlaste deler av risikoen for investorer, oppnår flere prosjekter en forventet lønnsomhet og risikoprofil som gjør at de kan realiseres med privat kommersiell kapital. Samtidig er det viktig å finne et balansepunkt som sikrer at garantiordninger ikke avlaster risiko som ligger innenfor det en privat aktør må forvente å ta selv, og som reflekterer den reelle risikoen ved prosjektet. Denne kalibreringen er utfordrende. Dette er likevel enklere for garantier enn for mange andre instrumenter brukt til å mobilisere privat kapital, deriblant tilskudd og subsidier, fordi en garanti kun gir utbetalinger når en investor påføres tap (og normalt kun for deler av tapet).

Det finnes flere virkemidler for å redusere ulike typer av risiko. Normalt vil kredittrisiko bli avlastet av investorenes banker ved at det utstedes rembuser eller internasjonale garantier. Da forplikter bankene seg til å betale investorene dersom de opprinnelige motpartene ikke gjør det. Kommersiell banker vil normalt også avlaste investorene for valutarisiko, ved at man gjennom ulike typer terminforretninger får en garantert kontantstrøm i egen eller annen ønsket valuta. Det er en utfordring at kommersielle

146 Statens pensjonsfond utland hadde for eksempel ved årsskiftet 2022 obligasjoner utstedt av utviklingsbankene til en verdi av 15 milliarder kroner.

147 Garvacz, Vilalta og Moller 2021. OECD (2021)

banker ikke er villige til å ta risiko når det gjelder forretninger i og mot fattige land, eller land med autoritære eller ustabile regimer. Ulike typer offentlige garantier med tilsvarende karakteristika kan da være løsninger for å utløse private investeringer.

Garantier virker risikoavlastende på ulike måter. Dersom utfordringen er å få finansiert et prosjekt som i utgangspunktet har akseptabel forventet lønnsomhet og risiko, kan ulike typer forskuddsgarantier virke utløsende, og gjøre prosjektet investerbart. Dersom utfordringen er lav tillit til den som skal betale (motparten), kan ulike typer betalingsgarantier vurderes. Dersom det er usikkerhet knyttet til om prosjektet kan gjennomføres, for eksempel på grunn av politisk risiko, kan ulike typer gjennomføringsgarantier vurderes. Dersom det er usikkerhet knyttet til det juridiske rammeverket, kan kontraktsgarantier vurderes. Det er viktig å ha god forståelse for hvilken risiko man påtar seg, samtidig som det må gjøres gode faglige vurderinger av hvilke investeringsprosjekter man støtter med garantier. Det kan være nyttig å «legge eggene i flere kurver», gjerne ved å investere i land og bransjer som er negativt korrelert, for dersom det går galt et sted vil det gjerne gå bedre et annet sted. Det kan også stilles ulike former for garantier for investeringer, ved at investorene uansett får hele eller deler av den forventede kontantstrømmen dersom denne skulle bortfalle eller bli redusert som følge av politisk inngripen i virksomheten.

Multilaterale aktører som The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) og IFC, har kapasitet til å gå inn i store prosjekter, hvor de for eksempel kan dekke forskjellige typer av politisk risiko. Det kan dreie seg om garantier om at energi blir kjøpt når anlegget er bygget, eller for å imøtekomme likviditets- og kredittrisiko. Gjennom samtaler med private aktører, har det imidlertid kommet frem at IFC og MIGA oppleves som noe byråkratiske, lite fleksible og at saksbehandlingen tar for lang tid. Det innebærer at det ikke er kostnadssvarende for mindre prosjekter å benytte seg av deres garantier. Dette gjør at mange næringslivsaktører ikke har mulighet til å gå inn i gode investeringsprosjekter, siden selskaper er avhengige av å ikke binde opp kapital og ressurser for lenge. Sverige og USA har hatt sine garantiordninger til bistandsformål i over et tiår. Danmark har fulgt Sveriges eksempel og de to landene samarbeider nå på området. Statlige garantier etter svensk modell kan være et nyttig virkemiddel blant annet for å se klima- og utviklingsfinansiering i sammenheng. Statens risiko kontrolleres og minimeres gjennom garantipremier kalkulert ut fra forventet risiko. Svenske og amerikanske tapsutbetalinger har så langt aldri overskredet tapsavsetningene. Modellen er kostnadseffektiv ved at det ikke er behov for å avsette egne statlige midler til eventuelle tap, bortsett fra noe i oppstarten før porteføljen når et visst nivå.

Sveriges garantiordning har mobilisert hele 58 ganger ODA-innsatsen og nesten tre ganger garantivolumet.¹⁴⁸ Gitt potensialet som ligger i et slikt instrument og oppsettet for å håndtere risiko, er dette noe som bør vurderes opprettet også av andre land, inkludert Norge, for å møte forventede behov for å finansiere et grønt skifte i utviklingsland. Gjennom et samarbeid med Sverige og eventuelt Danmark, vil man kunne skalere opp innsatser og trekke på hverandres kompetanse.

148 SIDA 2023.

Direkte investeringer

Et annet virkemiddel er direkte investeringer gjennom statlige investeringsfond og investeringsplattformer. Statlige investeringsfonds styrke ligger i at de investerer der det er mangel på kapital, og at de bidrar katalytisk gjennom å bidra til at andre investorer investerer sammen med dem. Norfund eies og finansieres av den norske stat, og er myndighetenes viktigste redskap for å styrke privat sektor i utviklingsland og derigjennom bidra til å redusere fattigdom. Norfund fremstår som et effektivt instrument med gode resultater, som vil kunne skaleres og utvides til flere sektorer, blant annet fordi de bruker relativt stor andel egenkapitalinvesteringer sammenlignet med andre FDI. Hovedfokuset til Klimainvesteringsfondet som forvaltes av Norfund, er fornybar energi. Klimainvesteringsfondet utgjør i så måte et viktig finansieringsinstrument for klima og utvikling og vil kunne vokse til å bli et enda viktigere instrument for å øke tilgangen på grønn energi i utviklingsland.

Boks 7.1 Norfund

Norfund er statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. Fondet investerer i fornybar energi og finansiell inkludering, vekstkraftige virksomheter og grønn infrastruktur. Norfund har et dobbelt mandat, nemlig et utviklingsmandat og et klimamandat. Norfund skal medvirke til å bygge bærekraftige selskaper og industrier i utviklingsland gjennom å tilby egenkapital og annen risikokapital. Fondet skal investere i virksomhet som ellers ikke ville blitt iverksatt av det private markedet som følge av høy risiko. Klimamandateret sier at Norfund skal investere i overgangen til nettonull i fremvoksende markeder. Norfund har en årlig avkastning på 5 prosent, som blir reinvestert. 25 prosent av statens kapitalinnskudd finansieres over bistandsbudsjettet, mens 75 prosent er en formuesplassering som tilbakeføres til statskassen om Norfund opphører å eksistere. Hele kapitalinnskuddet ODA-føres.

Investeringsplattformer kan bidra til å mobilisere kapital fra aktører som ellers ikke har kapasitet eller vilje til å gå inn i et prosjekt. Markeder i utviklingsland eksponerer investorer for høyere og en annen type risiko enn hva de kjenner fra investeringer i mer utviklede markeder. I tillegg vil det ofte være svært kapasitetskrevende å finne og utvikle nye prosjekt som er egnet å investere i. Når investorer velger å ikke investere i utviklingsland, går landene glipp av kapital som kunne ha bidratt til utvikling. En investeringsplattform kan bidra til å redusere risikoen ved å gjøre forarbeidet igjennom lokalt nettverk og jobbe frem gode investeringsprosjekter. Gjennom å spre investeringene over flere sektorer, ulike land og ulike instrumenter, kan risiko reduseres. Avhengig av modellen kan investeringsplattformer også bidra til å støtte lokalt næringsliv, for eksempel gjennom å investere i og utvikle et lands finanssektor. Norske investorer ekspertgruppen hadde møte med, fortalte at uten en slik plattform ville de ikke gått inn med kapital i utviklingsland. Det offentlig-private partnerskapet (PPP), Abler Nordic, hvor Norfund er deleier sammen med det danske statlige investeringsfondet, IFU, og en rekke private investorer, ble trukket frem som et godt eksempel.

7.5 Norfund – belastning på statsbudsjettet og telling i 1-prosentmålet

75 prosent av overføringen fra statsbudsjettet til Norfund (inkludert Klimainvesteringsfondet) belastes ikke som utgift i statsregnskapet (90-postene). Det vil si at man ikke trenger å ha tilsvarende inntekter (skatteinntekter eller overføring fra SPU) for denne delen av kapitaliseringen av Norfund. Disse 75 prosentene anses som formuesplassering og balanseføres i kapitalregnskapet. Dette er basert på at staten forventer at formuesverdien bevares, inklusive en avkastning av Norfund som svarer til risikoen ved plasseringen.

Norfund har i snitt levert overskudd på sine investeringer, og 75/25 har ligget fast siden oppstarten. Forventet avkastning kan imidlertid endre seg. Hvis man skulle øke kapitalinnskudd til Norfund, eller endre Norfunds mandat/innretting, og Finansdepartementet så finner at forventet avkastning ikke er tilstrekkelig, så kan de endre praksis og føre (større deler av) kapitalinnskuddene som utgifter på 70-poster («over streken»).

Forskjellen på kapitalinnskuddene som formuesplassering og gavebistand som inntektsoverføring, vil komme tydelig frem ved en eventuell realisering. Det vil si et nedsalg med tilbakeføring av midlene til statskassen. Salgsbeløpet skal da føres som negativ ODA. Det vil i dette tilfellet være differansen mellom kapitalinnskuddet og salgsbeløpet som regnes som ODA. Uten nedsalg (realisering) skiller kapitalinnskuddet seg likevel fra ODA som er inntektsoverføringer (gavebistand), fordi formuen beholdes på statens hånd.

Ekspertgruppen mener at grunnet den lave risikoen ved plassering, og at det ikke er en reell utgift på statsbudsjettet, så bør kun 25 prosent av overføringen til Norfund telles som en del av én-prosenten som skal gå til investeringer i bærekraftig utvikling. Dette vil frigjøre et beløp tilsvarende formuesplasseringen, til andre effektive investeringer i bærekraftig utvikling.

7.6 Ambisjon om å mobilisere tilsvarende 0,7 prosent av BNI i privat kapital

Ekspertgruppen anbefaler at det settes et høyt ambisjonsnivå når det gjelder å legge til rette for, og mobilisere private investeringer. Vi foreslår en målsetting om å mobilisere ytterligere private ressurser tilsvarende 0,7 prosent av BNI i privat kapital over tid. Strategiske investeringer innenfor én-prosentrammen, som for eksempel å etablere en garantiordning, vil være viktige virkemidler. Men for å nå et volum av private investeringer i utviklingsland som virkelig monner, kreves en mer helhetlig tilnærming der næringslivet og offentlige aktører jobber sammen, utover den målrettede utviklingspolitikken. Bare slik kan man få mest mulig ut av samlede norske kompetanser og ressurser.

For å følge opp det ambisiøse målet om tilsvarende 0,7 prosent av BNI i private investeringer, vil det være hensiktsmessig å finne en omforent metode for å beregne hvor mye norske offentlige midler utløser av private investeringer i bærekraftig utvikling i utviklingsland. En metode for å måle omfanget, kan baseres på anslag og omtrentlige

beregninger av total mobiliseringsinnsats i bred forstand, og inkludere spekteret fra direkte mobilisering til mer indirekte mobilisering og bruk av katalyserende virkemidler for å legge til rette for investeringer gjennom politiske og økonomiske rammebetingelser. Beregningene av utløst privat kapital vil gå langt utover det vi med sikkerhet kan attribuere direkte tilbake til norske offentlige midler. Poenget med ambisjonen er altså ikke å sette høye krav som skal overvåkes strengt. Intensjonen er å skape økt oppmerksomhet om mulighetene og behovene i utviklingsland, samt å legge til rette for og strekke det norske virkemiddelapparatet mot disse.

Allerede i dag følger Norge OECDs internasjonale standard for å måle mobilisert privat kapital utløst av offentlige midler. Dette er en avgrenset metode for å måle mobilisering, hvor hensikten er å unngå dobbelttelling mellom giverland og å slå fast den direkte årsakssammenhengen mellom offentlige midler og mobilisert privat kapital. OECDs standard for å måle privat mobilisering fanger derfor ikke opp all mobilisering utløst av offentlige midler (for eksempel det vi finansierer gjennom utviklingsbanker og fond), og heller ikke øvrige offentlige investeringer og anstrengelser hvor mobiliseringen ikke kan tilstrekkelig dokumenteres. I henhold til OECDs metodikk mobiliserte norsk bistand i 2021 1,4 milliarder kroner fra privat sektor, utløst av Norfunds investeringer. Det tilsvarte kun 0,03 prosent av BNI. Tallet gir som nevnt bare en begrenset indikasjon, men viser likevel behovet for å utløse flere private investeringer. Ekspertgruppens ambisjon om tilsvarende 0,7 prosent av BNI er mer avstemt mot behovene i utviklingsland og favner langt bredere – noe som innebærer en mer omfattende forståelse av hva det vil si å mobilisere. Over har vi pekt på bruk av garantier, økt støtte til Norfund og Klimainvesteringsfondet, samt støtte via utviklingsbankene som de mest effektive virkemidler og kanaler for å utløse privat kapital. Norge er nødt til å sette ambisiøse mål for ressursmobilisering utover bistanden, om vi virkelig skal gjøre en forskjell.

7.7 Andre virkemidler for ressursmobilisering

For å nå målet om å øke mobilisering av privat kapital, kreves det mer enn bare økt bruk av katalytisk bistand. Et gjennomgangstema i ekspertgruppens samtaler med ulike næringsliv, sivile samfunnsorganisasjoner og forskningsmiljøer har vært behovet for å kombinere katalytisk bistand med utvikling av plattformer for kunnskapsutveksling, sammenkobling av verdi- og innovasjonsskjeder, og ikke minst innsatser innen skatt, arbeidsvilkår og andre regulatoriske forhold. Dette er forhold som ligger utenfor innovative finansieringsmekanismer, men som er avgjørende for at disse skal ha ønsket effekt.¹⁴⁹

149 Dette kom bl.a. frem under et møte med NHOs pådriverforum, 13.2.23.

Utfordringen er å koble sammen ulike type tiltak og virkemidler for å skape rammevilkår som øker sannsynligheten for økte private investeringer som fører til fattigdomsreduksjon. Det kan handle om alt fra juridiske rammevilkår til lokalt ansattes kvalifikasjoner og tiltak som kan bidra til å skape et lokalt økosystem for investeringer. Norge gjør allerede en hel del, og har et bredt spekter av virkemidler, inkludert de som er beskrevet her – som Norfund – og tiltak vi foreslår, som garantiordninger. Andre deler av statsapparatet har ordninger for næringsutvikling og næringsfremme, og Kunnskapsbanken i Norad har flere relevante programmer, som Skatt for Utvikling. For å samle og bedre koordinere disse virkemidlene, forslår vi at det opprettes et Team Norway. Dette kan operere som en plattform eller nettverk, og vil kunne samle tilgjengelige og nye verktøy for målrettet og mer samstemt innsats langs hele verdikjeden for investeringer i utvalgte land, og i tett partnerskap med vertslandets myndigheter og eventuelt med lokalt næringsliv. Et Team Norway med fokus på utviklingsland kan inkludere ulike deler av norsk forvaltning med relevant kompetanse og verktøy, forskningsinstitusjoner, partene i arbeidslivet og næringslivsrepresentanter.

7.8 Konklusjon

I dette kapitlet har vi vist at det finnes effektive virkemidler for å mobilisere privat kapital. Konesjonell støtte, i form av bistand, kommer til å fortsette å være viktig for bærekraftig utvikling. Parallelt med dette, er det nødvendig å mobilisere privat kapital for å kunne dekke de store behovene belyst tidligere i rapporten. Gitt potensialet i innovative finansieringsordninger – særlig garantier, direkte investeringer via Norfund, og andre tiltak – er det vår vurdering at Norge bør ha som ambisjon å øke mobilisering av privat kapital betraktelig.

8 Konklusjon og anbefalinger

Vi står ved et veiskille. Fattigdommen øker globalt, og klimaendringenes konsekvenser gjør seg allerede gjeldende i fattige land. Demokrati, menneskerettigheter og det sivile samfunn undergraves i stadig flere land. Det er med andre ord mye som står på spill, og valgene vi tar nå vil påvirke betingelsene for bærekraftig utvikling i lang tid fremover. Dette gjelder for kampen mot fattigdom, for klimaendringene og hva slags styresett som blir dominerende i ulike regioner.

Som et av verdens rikeste land, har Norge et moralsk ansvar og større mulighet til å påvirke denne utviklingen enn de aller fleste andre. Norge har også en lang tradisjon med et høyt nivå på bistanden. Dette har gitt Norge betydelig innflytelse og et godt omdømme, som også har hjulpet norske interesser. Vi er imidlertid på vei inn i en ny situasjon, hvor vår finansielle rikdom i økende grad er avhengig ikke bare av nye og voksende markeder, men også av politisk stabilitet og forebygging og håndtering av globale trusler og kriser.¹⁵⁰ Covid-19-pandemien viste med all tydelighet hvordan vi påvirkes av hendelser i andre verdensdeler.

Krigen i Ukraina har i tillegg medført en kraftig økning av inntekter fra olje og gass. Dette har ytterligere forsterket forventningene til Norge som en stor bidragsyter både til fattigdomsreduksjon og til å håndtere globale utfordringer. Signaler om redusert bistand eller en ytterligere utvanning av ODA-regelverket, vil kunne sette Norges omdømme i fare og svekke den internasjonale innflytelsen Norge har på en rekke områder.

Bidrag til å skape utvikling i fattige land og til å håndtere og forebygge klimaendringer, er en *investering i en felles fremtid*, både for utviklingsland og for oss. Vi foreslår derfor en kursendring i utviklingspolitikken, hvor bidrag til fattigdomsreduksjon og håndtering og forebygging av klimaendringer og andre globale utfordringer, forstås som, nettopp, investeringer.

Dette innebærer for det første en betydelig oppskalering av innsatsen. En oppskalering er samfunnsøkonomisk lønnsomt, fordi investeringer i å dempe klimaendringer og redusere konsekvensene av dem nå, er vesentlig billigere enn å håndtere dem når de allerede har slått inn. Den foreslåtte økningen er begrunnet i langsiktige, opplyste egeninteresser. Den bør derfor heller ikke komme på bekostning av, men i tillegg til de midler Norge har forpliktet seg til å gi til fattigdomsreduksjon, bekjempe ulikhet og yte

150 NOU 2022: 12.

humanitær bistand i fattige land. Et høyt ODA-nivå til slik innsats er like viktig om ikke viktigere enn før. I tillegg til en økning av offentlige midler, vil det være viktig å bruke disse midlene til å mobilisere privat kapital gjennom blant annet garantiordninger. Privat kapital bør imidlertid ikke inngå i bistandsregnskapet.

Det innebærer, for det andre, en ny måte å tenke om bistand på, hvor ressursene må vurderes som investeringer som skal gi størst mulig sosial avkastning. Vi foreslår derfor at det etableres et investeringsrammeverk med klare målformuleringer og kriterier for å sikre mest mulig effektive tiltak for å nå politisk formulerte mål på ulike nivåer i forvaltningen. Dette må ikke medføre større administrasjonsbyrde for partnere, men sikre effektiv allokering av bistandsmidlene og muligheter for justeringer for å nå mål.

For det tredje innebærer det at virkemiddelapparatet organiseres for å sikre samstemthet gjennom etableringen av Team Norway, som kan kombinere regulatorisk arbeid nasjonalt i utviklingsland og internasjonalt med helhetlig tilnærming til overordnede mål der forskningsmiljøer, offentlige aktører, sivilsamfunnet og partene i arbeidslivet jobber sammen. Et slikt fokus på samstemthet og en helhetlig tilnærming er nødvendig for å få mest mulig ut av ressursene – både i form av finansiering og kompetanse – Norge har tilgjengelig for å utvikle og skalere opp investeringer og gode løsninger i utviklingsland.

Anbefalinger

Vårt mandat er å gi råd om; (i) hvordan man bør følge opp Hurdalsplattformens formulering om å bruke én prosent av BNI til internasjonal innsats for å nå FN-målene om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft; (ii) hvordan Norge kan bidra i internasjonale diskusjoner om å sikre tilstrekkelig internasjonal finansiering til utvikling og til globale fellesgoder, samt råd om rapporteringssystemer det kan oppnås internasjonal enighet om, og; (iii) mulige unntak fra ODA-regelverket i bistandsbudsjettet. Våre anbefalinger er ment å svare ut disse tre punktene.

Bistand til fattige land handler om noe mer enn solidaritet. Det er en investering i felles fremtid. Samtidig har vi et begrenset tidsvindu for å forebygge og håndtere klimaendringene som vil være avgjørende i kampen mot fattigdom og økende ulikhet. For å sikre politisk diskusjon og forankring, samt utrede og beslutte forvaltningsmessige og budsjettmessige konsekvenser av de konkrete anbefalingene i denne rapporten, foreslår ekspertgruppen at det utarbeides en Stortingsmelding om de veivalg Norge står overfor i utviklingspolitikken.

Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken: Investere i bærekraftig utvikling

1. Investeringsprinsipper for resultater og effektivitet

For å sikre genuine partnerskap og mer effektiv måloppnåelse foreslår vi et nytt rammeverk for hvordan man tenker om, vurderer, og følger opp bruken av knappe bistandsmidler organisert rundt investeringsprinsipper som skal sikre høyest mulig sosial avkastning. Det innebærer følgende:

- Følge prinsipper om entydige mål og effektivitetskrav, langsiktighet og tålmodighet, og aktiv styring og oppfølging.
- Etablere et investeringsrammeverk for å vurdere hvilke tiltak og kanaler som er mest effektive for å nå gitte politiske mål.
- Utarbeidelse av en «investeringsinstruks» for gjennomføring av gode vurderinger i forvaltningen av norsk bistand.
- Økt fokus på likeverdige partnerskap med politisk forankring i utviklingsland (lokalisering).
- Klargjøring av målene i utviklingspolitikken og etablering av to ulike kategorier for utviklingspolitikken med fokus på henholdsvis utvikling og fattigdomsreduksjon (Kategori 1), og globale fellesgoder med særlig relevans for utviklingsland (Kategori 2).
- Foreta en helhetlig gjennomgang av den samlede norske bistandsporteføljen med utgangspunkt i rapportens investeringsprinsipper og vurderingskriteriene i «investeringsinstruksen».

2. Fra 1 til om lag 2 prosent: Fattigdomsreduksjon og globale utfordringer

Vi foreslår en dobling over tid av total norsk innsats for å investere i en felles fremtid fra 1 prosent av BNI til om lag 2 prosent av BNI. For å sikre effektivitet og resultater trengs klare målsettinger. Derfor foreslår vi en to-delning av utviklingspolitikken.

- *Kategori 1 (a-b)* har et overordnet mål om fattigdomsreduksjon (1a) og nødhjelp ved humanitære kriser (1b).
- Kategori 1 utgjør en vesentlig strengere praktisering av ODA-regler enn i dag. Kun de tiltakene som anses å være effektive i forhold til de overordnede målene, inkluderes. I tråd med dette bør utgifter til å dekke flyktningkostnader i Norge finansieres utenfor bistandsbudsjettet.
- Kategori 1a og 1b foreslås til å utgjøre til sammen minst 0,7 prosent av BNI i tråd med FNs vedtak, og mer i perioder med større humanitære kriser og behov.
- *Kategori 2* har som målsetting å bidra til å løse globale utfordringer som rammer utviklingsland særlig hardt, som for eksempel klimaendringer. Kategori 2 settes til 0,3 prosent av BNI, men i tråd med anbefalinger fra FNs klimapanel og

Paris-avtalen fra 2015 anbefaler vi at denne kategorien økes over tid, med gradvis opptrapping til 0,7 prosent av BNI innen 2032.

- Økningen i kategori 2 over tid skal ikke gå på bekostning av, men i tillegg til, bistand under kategori 1.

3. Mål om tilsvarende 0,7 prosent av BNI i mobilisering av privat kapital for bærekraftig utvikling

Offentlig bistandsmidler utgjør kun en liten del av de investeringene som er nødvendige for å nå bærekraftsmålene. Derfor foreslås det en målsetting om å mobilisere ytterligere private ressurser tilsvarende 0,7 prosent av BNI over tid. Tiltak for å nå dette målet inkluderer følgende:

- Etablere eller videreutvikle ordninger med garantier for å utløse private investeringer i samarbeid med nordiske land.
- Øke påfylling av Norfund og Klimainvesteringsfondet og vurdere nye sektorer som for eksempel helse og utdanning. Kun den delen av påfyllingene som er en utgift og ikke en ren formuesplassering, bør regnes som del av bistandsbudsjettet.
- Øke bruken av investeringsplattformer som reduserer kostnader og risiko, og som bidrar til økte investeringer i lokalt næringsliv i utviklingsland.
- I tillegg til å mobilisere privat kapital, bør bruken av innovative mekanismer for å håndtere risiko som for eksempel naturkatastrofer vurderes, inkludert bruk av forsikringsordninger for å redusere risiko og minske responstid under kriser.

4. Effektive kanaler for offentlig bistand

Hva som er en effektiv kanal for offentlig bistand, vil avhenge av målene som skal oppnås. Et fungerende multilateralt system er avgjørende for å nå målene om fattigdomsreduksjon og bevaring av globale fellesgoder. Finansiering via utviklingsbankene – Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene – er fra et mobiliseringsperspektiv mer effektivt enn andre kanaler fordi en bistandskrone inn gir fire bistandskroner til lavinntektsland. Utviklingsbankene har også en rolle å spille for å nå målet om økte private investeringer fra punkt 3. Likeledes vil finansiering via FN-organisasjoner være en god kanal for å kombinere operativt utviklingsarbeid med normativt arbeid.

- Norge bør prioritere å øke påfyllingen gjennom Verdensbankens *Crisis Facility* og tilsvarende mekanismer i Den afrikanske utviklingsbanken. Økt utlånskapasitet fra disse institusjonene øker sannsynligheten for at utviklingsland investerer i grønn utvikling og reduserer risikoen for gjeldsproblemer sammenliknet med andre långivere.
- Norge bør aktivt følge opp og støtte G20 sine anbefalinger om å øke utlånsvolumet i utviklingsbankene innenfor rammene av eksisterende kapital, uten at det går på bekostning av bankenes kredittvurdering.

- Norge bør aktivt støtte FNs generalsekretærs visjon for «inkluderende multilateralisme». I tråd med investeringsrammeverket bør Norge bidra til å sikre klarere mål for ulike deler av FN-systemet, og arbeide for mer effektive multilaterale løsninger, blant annet gjennom styrking av kjernestøtte, mindre øremerking og reduksjon av fordyrende og unødvendige mellomledd.
- Norge bør særlig støtte de delene av FN-systemet som mest effektivt leverer resultater men uten å undergrave FNs viktige rolle som normgiver og legitim og representativ aktør.
- Der hvor sivilsamfunnsorganisasjoner er de mest effektive leverandørene av humanitær bistand, utviklingsprogrammer og styrking av demokrati og styresett, bør Norge fortsette å støtte disse.

5. *Mobilisere hele virkemiddelapparatet*

Norge har mer enn finansielle ressurser, og for å lykkes må kompetanse og virkemidler kobles sammen på en måte som gjør at ulike tiltak og investeringer trekker i samme retning. Det bør vurderes å etablere et «Team Norway» rettet mot utviklingsland som kobler sammen hele virkemiddelapparatet. Dette vil innebære:

- En helhetlig og tverrsektoriell tilnærming for å sikre samstemthet. Dette krever koordinering på et høyt politisk nivå med tydelig ansvar for å følge opp strategier og handlingsplaner.
- Norsk bilateral innsats i kategori 2 bør konsentreres i land med direkte tilstedeværelse.
- Økt fokus på nasjonal ressursmobilisering gjennom skattelegging og kamp mot korrupsjon og ulovlig kapitalflyt som integrert del av annen innsats i et land eller sektor. Dette er viktig ikke bare for å etablere gode rammevilkår for økonomisk vekst via private investeringer – nasjonale som internasjonale – men også for å utvikle en samfunnskontrakt mellom stat og borgere.
- Sikre lokalt eierskap og samarbeid med lands myndigheter.
- Støtte til forskning, sivil samfunn, demokrati og godt styresett som integrert del av arbeidet for å bidra til bærekraftig utvikling.
- Fokus på å skape arbeidsplasser som er anstendige og der partene i arbeidslivet er representert.
- Etablering av innovasjons- og verdikjeder i utviklingsland etter modell fra Norge og Europa for å skape koblinger mellom forskning og innovasjon av særlig relevans for utviklingsland.
- Støtte til regulatorisk arbeid for å redusere risiko knyttet til investeringer, støtte til utvikling av lokal kompetanse og næringsutvikling og etablering av «investorplattformer» som kan bidra til å bygge økosystem for investeringer.

6. *Internasjonale rapporteringssystemer: ODA og TOSSD*

Rapporteringssystemer er viktige for å sikre internasjonal oppslutning om og mobilisering for felles mål. Det er også viktig for å samle sammenliknbare data som er nødvendige for kvalitetssikring og læring over tid. OECDs utviklingskomité har en viktig funksjon i å fastsette ODA-reglene, men sikrer ikke tilstrekkelig deltakelse og innflytelse fra land som mottar bistandsmidler.

- For vurderinger og som grunnlag for allokeringer av bistandsbudsjettet i Norge, fremstår fortsatt OECD-DAC som den mest sentrale kanalen. Utviklingsland bør få en plass ved bordet og innflytelse når ODA-regler skal diskuteres.
- Norge bør jobbe internasjonalt for strammere praktisering av ODA-reglene.
- Gitt at systemet innrettes på en hensiktsmessig måte, bør TOSSD på sikt fylle rollen som rapporteringssystem for investeringer i bærekraftig utvikling. Norge bør aktivt påvirke internasjonale diskusjoner om utviklingen av TOSSD som måleinstrument og kilde til data om bistand, og støtte opp om en bred deltakelse fra utviklingsland i TOSSD sin styringsstruktur.
- Norge bør jobbe for at det i TOSSD lages et skille mellom investeringer i globale fellesgoder med betydelige nytte for utviklingsland og investeringer i globale fellesgoder i høyinntektsland som ikke har betydelig nytte for utviklingsland.
- For at Norges totale investeringer i bærekraftig utvikling, også det som ligger utenfor ODA, skal kunne synliggjøres og overvåkes nasjonalt og internasjonalt, bør Norge sammen med andre land jobbe for at det innenfor TOSSD også utvikles et hensiktsmessig giverperspektiv.

7. *Unntak fra ODA-regler på bistandsbudsjettet*

Vår forståelse av investeringer i bærekraftig utvikling vil i noen tilfeller kunne gå utenfor dagens ODA-regler. Under kategori 2 – Samarbeid om globale fellesgoder med særlig relevans for utviklingsland – vil nye tiltak kunne innrettes på en måte som gjør at de ikke lenger er i tråd med ODA-regelverket. Dette betyr at:

- Kategori 1 skjermes for unntak fra dagens ODA-regelverk.
- I praksis vil kravene til effektivitet og bærekraft, og det geografiske kriteriet om kopling til utviklingsland, samt det allerede store rommet for utviklingsinvesteringer innenfor ODA, gjøre at unntakene nettopp blir «unntaksvis» og svært «begrensede». Flexibiliteten vi åpner opp for, vil først og fremst være aktuell når kategori 2 øker ut over én-prosenten.
- Det bør unntaksvis kunne brukes midler på bistandsbudsjettet under kategori 2 til internasjonal finansiering av sosial, økonomisk, miljømessig og politisk bærekraft som ligger i grenseland eller utenfor ODA-regelverket. Det bør være et absolutt krav at tiltakene har en fattigdomsreducerende effekt og bidrar til høyere effektivitet gjennom økt finansiell fleksibilitet, enn alternative tiltak innenfor ODA-rammeverket.

- Det åpnes for justering av innretting eller finansiering av eksisterende tiltak på bistandsbudsjettet, som vil bidra til mer effektiv måloppnåelse i kategori 2 om det ikke må tilpasses ODA-regler. Dette kan være relevant for Klima- og skogprosjektet, Norfund, Klimainvesteringsfondet og organisasjoner med bredt eller globalt nedslagsfelt.
- Norge bør jobbe for at tiltak som er unntak fra ODA-reglene på bistandsbudsjettet, inngår i OECDs utviklingsdirektorats verktøy for å vurdere effektiv bistand. Tiltakene bør evalueres som del av *Peer Reviews* for å sikre eventuelle ex-post justeringer.
- Finansieringen må være offentlig og konsesjonell.

Kilder

- Addison, Tony og Finn Tarp. 2015. *Four key areas to improve aid effectiveness*. UNU-WIDER Policy Brief. United Nations University. Tilgjengelig fra <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/PB2015-2-Four-key-areas-to-improve-aid-effectiveness.pdf>.
- Ahmad, Yasmin og Eleanor Carey. 2022. *How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)*. Development Co-operation Profiles. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd-ilibrary.org/content/component/223ac1dd-en>.
- Balboni, Clare, Oriana Bandiera, Robin Burgess, Maitreesh Ghatak og Anton Heil. 2022. *Why Do People Stay Poor?* *The Quarterly Journal of Economics* 137 (2): 785–844.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Rachel Glennerster og Cynthia Kinnan. 2015. *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation*. *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 22–53.
- Caruso, Raul. 2010. *Butter, Guns and Ice-Cream Theory and Evidence from Sub-Saharan Africa*. *Defence and Peace Economics* 21 (3). Routledge: 269–283.
- CBD. 2022. *COP15: Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 In Landmark UN Biodiversity Agreement*. Tilgjengelig fra <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022>. Hentet 17. april 2023.
- Chancel, Lucas. 2022. *Global carbon inequality over 1990–2019*. *Nature Sustainability* 5: 931–938.
- Chancel, Lucas, Philipp Bothe og Tancrède Voituriez. 2023. *Climate Inequality Report 2023*. World Inequality Lab. Tilgjengelig fra <https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimatelnqualityReport-3.pdf>.
- Clemens, Michael A., Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani og Samuel Bazzi. 2012. *Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth*. *The Economic Journal* 122 (561): 590–617.
- Clements, Benedict J., David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Serge Coleridge Alleyne og Carlo A. Sdravovich. 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. Washington D.C.: International Monetary Fund. Tilgjengelig fra <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/Energy-Subsidy-Reform-Lessons-and-Implications-40410>. Hentet 18. april 2023.

- Collier, Paul og David Dollar. 2002. *Aid allocation and poverty reduction*. *European Economic Review* 46 (8): 1475–1500.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol og Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank Policy Research Report, 56793. Washington D.C.: World Bank Group og Oxford University Press. Tilgjengelig fra https://documents1.worldbank.org/curated/en/908361468779415791/310436360_200500070100031/additional/multi0page.pdf.
- Corral, Paul, Alexander Irwin, Nandini Krishnan, Daniel Gerszon Mahler og Tara Vishwanath. 2020. *Fragility and Conflict: On the Frontlines of the Fight Against Poverty*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Davies, Shawn, Therése Pettersson og Magnus Öberg. 2022. *Organized violence 1989–2021 and drone warfare*. *Journal of Peace Research* 59 (4). Tilgjengelig fra <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00223433221108428>. Hentet 19. april 2023.
- Dercon, Stefan. 2022. *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*. Hurst.
- Deutz, Andrew, Geoffrey M. Heal, Rose Niu, Eric Swanson, Terry Townshend, Zhu Li, Alejandro Delmar, Alqayam Meghji, Suresh A. Sethi og John Tobin-de la Puente. 2020. *Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap*. The Paulson Institute, The Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability. Tilgjengelig fra https://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/FINANCING-NATURE_Full-Report_Final-with-endorsements_101420.pdf.
- Development Finance. 2022. *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness During Crises*. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ef73fb3d1d33e3bf0e2c23bdf49b4907-0060012022/understanding-trends-in-proliferation-and-fragmentation-for-aid-effectiveness-during-crises>. Hentet 17. april 2023.
- Doyle, Michael W. og Nicholas Sambanis. 2000. *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*. *The American Political Science Review* 94 (4): 779–801.
- Fortna, Virginia Page. 2008. *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. Tilgjengelig fra <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691136714/does-peacekeeping-work>. Hentet 24. april 2023.
- Garvacz, Weronika, David Vilalta og Lasse Moller. 2021. *The role of guarantees in blended finance*. OECD Development Co-operation Working Paper 97. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/730e1498-en.pdf?expires=1682361692&id=id&accname=guest&checksum=2E3A1078B54CE1BA-09E4403E2649B736>. Hentet 24. april 2023.
- Gates, Scott, Håvard Hegre, Håvard Mogleiv Nygård og Håvard Strand. 2012. *Development Consequences of Armed Conflict*. *World Development* 40 (9): 1713–1722.
- Global Solar Atlas. i.d. *Global Photovoltaic Power Potential by Country*. Tilgjengelig fra <https://globalsolaratlas.info/global-pv-potential-study>. Hentet 19. april 2023.

- de Groot, Olaf, Carlos Bozzoli og Tilman Brück. 2022. *The global economic burden of violent conflict*. *Journal of Peace Research* 59 (2). Tilgjengelig fra <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00223433211046823>. Hentet 19. april 2023.
- Guterres, António. 2023. *Secretary-General's Remarks at the World Economic Forum*. Tale til World Economic Forum 18. januar 2023, Davos, Sveits. Tilgjengelig fra <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-01-18/secretary-generals-remarks-the-world-economic-forum>.
- Hegre, Håvard, Lisa Hultman og Håvard Mogleiv Nygård. 2019. *Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations*. *The Journal of Politics* 81 (1): 215–232.
- Hegre, Håvard, Håvard Mogleiv Nygård og Ranveig Flaten Ræder. 2017. *Evaluating the scope and intensity of the conflict trap: A dynamic simulation approach*. *Journal of Peace Research* 54 (2). Sage Publications, Ltd.: 243–261.
- High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB). 2023. *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*. New York: United Nations University. Tilgjengelig fra https://www.highleveladvisoryboard.org/breakthrough/pdf/56892_UNU_HLAB_report_Final_LOWRES.pdf.
- Hout, Wil. 2015. *Putting Political Economy to Use in Aid Policies*. In *A Governance Practitioner's Notebook*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook%201.4%20Hout.pdf>.
- Hoy, Chris og Andy Sumner. 2016. *Gasoline, Guns, and Giveaways: Is there New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?* CGD Working Paper 433. Washington D.C.: Center for Global Development.
- IDEA. 2022. *Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. Stockholm, Sweden: IDEA. Tilgjengelig fra <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2022-11/the-global-state-of-democracy-2022.pdf>.
- IMF. 2022. *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries – 2022*. Policy Paper No. 2022/054. Washington D.C. Tilgjengelig fra <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/12/07/Macroeconomic-Developments-and-Prospects-in-Low-Income-Countries-2022-526738>. Hentet 17. april 2023.
- International Finance Corporation (IFC). 2020. *e-Economy Africa 2020: Africa's \$180 billion Internet economy future*. Tilgjengelig fra <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6a940ebd-86c6-4a38-8cac-5eab2cad271a/e-Economy-Africa-2020-Exe-Summary.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nmPYAEV>.
- Johnson, Justin Andrew, Giovanni Ruta, Uris Baldos, Raffaello Cervigni, Shun Chonabayashi, Erwin Corong, Olga Gavryliuk, et al. 2021. *The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways*. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <http://hdl.handle.net/10986/35882>. Hentet 17. april 2023.
- Juden, Matt og Ian Mitchell. 2021. *Cost-Effectiveness and Synergies for Emissions Mitigation Projects in Developing Countries*. CGD Policy Paper 204. Washington D.C.: Center for Global Development. Tilgjengelig fra <https://www.cgdev.org/sites/default/files/cost-effectiveness-and-synergies-for-emissions-mitigation-projects.pdf>. Hentet 18. april 2023.

- Kelland, Kate. 2023. *How climate change increases pandemic risk*. CEPI. Tilgjengelig fra https://cepi.net/news_cepi/how-climate-change-increases-pandemic-risk/. Hentet 20. april 2023.
- Kenny, Charles og Zack Gehan. 2023. *Scenarios for Future Global Growth to 2050*. CGD Working Paper 634. Washington D.C.: Center for Global Development. Tilgjengelig fra <https://www.cgdev.org/publication/scenarios-future-global-growth-2050>. Hentet 19. april 2023.
- Kharas, Homi og Meagan Dooley. 2022. *The evolution of global poverty, 1999-2030*. Brookings Global Working Paper #166. Center for Sustainable Development at Brookings Institution. Tilgjengelig fra <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/02/Evolution-of-global-poverty.pdf>.
- Korsgren, Pontus og Ulrika Lång. 2021. *What Works? To Reduce Poverty Through Social Protection*. Stockholm: SIDA.
- Kremer, Michail, Sasha Gallant, Olga Rostapshova og Milan Thomas. 2021. *Is Development Economics a Good Investment? Evidence on Scaling Rate and Social Returns from USAID's Innovation Fund*. Working Paper. Tilgjengelig fra https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/voices.uchicago.edu/dist/0/2830/files/2021/09/SROR-21.03.12_clean-3.pdf.
- Lakner, Christoph, Daniel Gerszon Mahler, Mario Negre og Espen Beer Prydz. 2022. *How much does reducing inequality matter for global poverty? The Journal of Economic Inequality* 20 (3): 559–585.
- Levy, Brian. 2014. *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford University Press.
- Lie, Jon Harald Sande. 2020. *The humanitarian-development nexus: humanitarian principles, practice, and pragmatics*. *Journal of International Humanitarian Action* 5 (1): 18.
- Madise, Nyovani, Arindam Nandi, Brad Wong, and Saleema Razvi. 2023. *Achieving maternal and neonatal mortality development goals effectively: A cost-benefit analysis*. Copenhagen Consensus Center. Tilgjengelig fra https://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/2023-03/Maternal%20and%20Newborn%20health%20Manuscript%20230211_1.pdf.
- Mahler, Daniel Gerszon, Nishant Yonzan og Christoph Lakner. 2022. *The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty*. Policy Research working paper no. WPS 10198. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099250510052241154/IDU01d94e70603dc804f990b6130751d75dccb52>. Hentet 19. april 2023.
- Melonio, Thomas, Rémy Rioux og Jean-David Naudet. 2022. *Official Development Assistance at the Age of Consequences*. Working Paper. Agence française de développement. Tilgjengelig fra <https://econpapers.repec.org/paper/avgwpaper/en14593.htm>. Hentet 18. april 2023.
- Mitchell, Ian og Euan Ritchie. 2020. *CDI 2020: China's Commitment to Development*. Center For Global Development | Ideas to Action. Tilgjengelig fra <https://www.cgdev.org/blog/chinas-commitment-development>. Hentet 19. april 2023.

- Mitchell, Ian, Euan Ritchie og Atousa Tahmasebi. 2021. *Is Climate Finance Towards \$100 Billion «New and Additional»?* CGD Policy Paper 205. Washington D.C.: Center for Global Development. Tilgjengelig fra <https://www.cgdev.org/sites/default/files/PP205-Mitchell-Ritchie-Tahmasebi-Climate-Finance.pdf>.
- Moyer, Jonathan D. 2023. *Blessed are the peacemakers: The future burden of intrastate conflict on poverty.* *World Development* 165: 106188.
- Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). 2022. *Lessons in Multilateral Effectiveness: More than the Sum of Its Parts?: The Multilateral Response to Covid-19.* Paris: MOPAN. Tilgjengelig fra https://www.mopanonline.org/analysis/items/MOPAN_COVID19_Overview_Final.pdf.
- Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). i.d. *MOPAN 3.0 Methodology Digest & Manual.* Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). Tilgjengelig fra <https://www.mopanonline.org/genericpages/>. Hentet 18. april 2023.
- Munevar, Daniel. 2018. *Climate Change and Debt Sustainability in the Caribbean: Trouble in Paradise? Background paper, Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development 2nd Session, 7. – 9. november.* Genève: UNCTAD. Tilgjengelig fra https://unctad.org/system/files/non-official-document/tdb_efd2c01_Munevar_en.pdf.
- Newell, Peter. 2022. *Finance for the Common Good: Re-Thinking the Relationship between Finance, Poverty and Sustainability.* In *Financial Crises, Poverty and Environmental Sustainability: Challenges in the Context of the SDGs and Covid-19 Recovery*, edited by Andreas Antoniadis, Alexander S. Antonarakis, and Isabell Kempf, 17–24. Sustainable Development Goals Series. Cham: Springer International Publishing. Tilgjengelig fra https://doi.org/10.1007/978-3-030-87417-9_2. Hentet 18. april 2023.
- Norad. 2020a. *Blind Sides and Soft Spots – An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan.* Norad-rapport 3/2020. Oslo: Norad. Tilgjengelig fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2020/blind-sides-and-soft-spots--an-evaluation-of-norways-aid-engagement-in-south-sudan/>. Hentet 18. april 2023.
- Norad. 2020b. *Evaluation of Norway's Engagement in Somalia 2012-2018.* Norad-rapport 7/2020. Oslo: Norad. Tilgjengelig fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2020/evaluation-of-norways-engagement-in-somalia-20122018/>. Hentet 18. april 2023.
- Norad. 2023. *Prisen på en tryggere framtid.* Norad-rapport 1/2023. Oslo: Norad. Tilgjengelig fra https://www.norad.no/contentassets/fb61c830cf15447986a8b980a319fd2a/norad_finansieringsrapport_januar_2023.pdf.
- Norad. i.d. *Bistandsresultater: Statistikk og resultater av norsk bistand.* Tilgjengelig fra <https://resultater.norad.no/no>. Hentet 17. april 2023.
- NOU 2022: 12. 2022. *Fondet i en brytningstid: Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk.* Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/64bb4d38fd4d3c99e7a35b234f2fa2/nou/pdfs/nou202220220012000dddpdfs.pdf>.

- NYU Center on International Cooperation. 2019. *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. New York: NYU Center on International Cooperation. Tilgjengelig fra <https://www.fsnnetwork.org/resource/triple-nexus-practice-toward-new-way-working-protracted-and-repeated-crises>. Hentet 18. april 2023.
- OECD. 2007. *Principles for good international engagement in fragile states & situations*. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>.
- OECD. 2019. *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-norway-2019_75084277-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2020. *States of Fragility 2020*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2020_ba7c22e7-en. Hentet 19. april 2023.
- OECD. 2021. *Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025: Technical Note*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/forward-looking-scenarios-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2021-2025_a53aac3b-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2022a. *Climate-Related Official Development Assistance: A Snapshot*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/climate-related-official-development-assistance-update.pdf>.
- OECD. 2022b. *Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2022c. *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2023_fcbe6ce9-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2022d. *States of Fragility 2022*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>. Hentet 18. april 2023.
- OECD. 2022e. *Other official providers not reporting to the OECD*. In *Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_18b00a44-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2022f. *Official Development Assistance by regime context (2010-19)*. OECD Development Policy Papers No. 44. Paris: OECD. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/official-development-assistance-by-regime-context-2010-19_57ab4100-en. Hentet 19. april 2023.
- OECD. 2022g. *OECD Statistics*. Tilgjengelig fra <https://stats.oecd.org/>. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2022h. *Statistics on resource flows to developing countries*. OECD. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>. Hentet 17. april 2023.

- OECD. 2023a. *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Tilgjengelig fra https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2023_f6edc3c2-en. Hentet 17. april 2023.
- OECD. 2023b. *Private finance mobilised by official development finance interventions*. Development Co-operation Directorate. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/2023-private-finance-odfi.pdf>.
- OECD. i.d. *The Development Assistance Committee's Mandate*. Tilgjengelig fra <https://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>. Hentet 17. april 2023.
- Oteh, Arunma, René Karsenti, Elizabeth Nelson og Chris Humphrey. 2022. *Reforming capital adequacy at MDBs: How to prudently unlock more financial resources to face the world's development challenges*. ODI. Tilgjengelig fra <https://odi.org/en/insights/proposals-to-reform-capital-adequacy-at-mdb-how-to-prudently-unlock-more-financial-resources-to-face-the-worlds-development-challenges/>. Hentet 24. april 2023.
- Oxford Business Group. 2019. *The Report: Agriculture in Africa 2019*. London, UK: Oxford Business Group. Tilgjengelig fra https://oxfordbusinessgroup.com/wp-content/uploads/files/blog/specialreports/949525/africa_2019_special_report.pdf.
- Prop 1 S, (2022–2023). 2022. *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/89287bc3f9314a11a7a5d94613af2699/no/pdfs/prp202220230001aiddpdfs.pdf>.
- Norwegian Ministry of Climate and Environment. 2023. *Norway's Eight National Communication: Under the Framework Convention on Climate Change. Status Report as of December 2022, Resubmitted in March 2023*. Oslo: Norwegian Ministry of Climate and Environment. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a69c7662e3ed4b1fa2f946f8e966343a/en-gb/pdfs/t-1582-e-norways-eighth-national-communication.pdf>.
- Sambanis, Nicholas og Håvard Hegre. 2004. *Sensitivity Analysis of the Empirical Literature on Civil War Onset, paper presentert på et møte i Polarization and Conflict-nettverket på Voksenåsen, Oslo, 2. – 4. juli*.
- SIDA. 2023. *Ekspertgruppens møte med SIDA om den svenske garantiordningen, 9. januar 2023*. Teams.
- Slob, Anneke, Arne Disch, Stephanie Crasto, Adrien Lorenceau og Alexander O'Riordan. 2020. *Evaluation of Norway's Aid Concentration*. Norad-rapport 4/2020. Oslo: Norad. Tilgjengelig fra https://www.norad.no/contentassets/8d02ef5bdfea46b1bddb84882cdd a37b/4.2020-evaluation_of_norways_aid_concentration.pdf.
- Soucat, Agnès og Ilona Kickbusch. 2020. *Global Common Goods for Health: Towards a New Framework for Global Financing*. *Global Policy* 11 (5): 628–635.
- The Economist. 2022. *Economic growth no longer requires rising emissions*. *The Economist*. Tilgjengelig fra <https://www.economist.com/leaders/2022/11/10/economic-growth-no-longer-requires-rising-emissions>. Hentet 19. april 2023.

- Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). 2022. TOSSD Reporting Instructions. TOSSD. Tilgjengelig fra <https://www.tossd.org/docs/reporting-instructions.pdf>.
- UN. 2021. Our Common Agenda: Report of the Secretary-General. New York: UN. Tilgjengelig fra https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf.
- UN Secretary-General and Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. 2016. Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. E/CN.3/2016/2/Rev.1. New York: UN,. Tilgjengelig fra <https://digitallibrary.un.org/record/821651>.
- UN Stats. 2022. SDG Indicator Metadata (Harmonized Metadata Template – Format Version 1.1). UN Stats. Tilgjengelig fra <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-03-01.pdf>.
- UNCTAD. 2014. Developing countries face \$2.5 trillion annual investment gap in key sustainable development sectors, UNCTAD report estimates. UNCTAD. Tilgjengelig fra <https://unctad.org/press-material/developing-countries-face-25-trillion-annual-investment-gap-key-sustainable>>. Hentet 19. april 2023.
- UNDP. 2022. Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping Our Future in a Transforming World. Human Development Reports. New York: UNDP. Tilgjengelig fra <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>. Hentet 19. april 2023.
- UNESCO. 2021. An unfulfilled promise: 12 years of education for every girl. ED/GEM/MRT/2021/FS/2 Rev. Tilgjengelig fra <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377997>. Hentet 20. april 2023.
- UNGA. 2015. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference of Financing for Development. A/RES/69/313. Tilgjengelig fra <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/232/22/PDF/N1523222.pdf?OpenElement>.
- UNGA (10th special Session). 1978. Final document of the Tenth Special Session of the General Assembly. A/RES/S-10/2. Tilgjengelig fra <https://digitallibrary.un.org/record/218448>. Hentet 24. april 2023.
- UNGA (25th session). 1970. International Development Strategy for the 2nd United Nations Development Decade.
- UNGA (75th session). 2022. Follow-up to and implementation of the outcomes of the International Conferences on Financing for Development: Report of the Secretary-General. A/77/223. UNGA. Tilgjengelig fra <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-10/SG%20report%20FFD%202020.pdf>. Hentet 18. april 2023.
- UNHCR. 2022. Mid-Year Trends. UNHCR. Tilgjengelig fra <https://www.unhcr.org/mid-year-trends>. Hentet 19. april 2023.
- UNICEF. 2023. Child Mortality: Under-Five Mortality. UNICEF DATA. Tilgjengelig fra <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>. Hentet 20. april 2023.

- United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. i.d. Multidimensional Vulnerability Index. Tilgjengelig fra <https://www.un.org/ohrls/mvi>. Hentet 17. april 2023.
- Utenriksdepartementet. 2017. *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner*. Oslo: Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/saarbar-strategisk-rammeverk-oppdater120717.pdf>.
- Utenriksdepartementet. 2023. *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2023*. Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tildelingsbrev-til-norad-for-20234083741.pdf>.
- Wade, Paul. 2022. *Hvordan kan bistanden mobilisere private investeringer til utviklingsland for å nå bærekraftsmålene?* Norad-rapport 1/2022. Oslo: Norad. Available at <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2022/norads-rapportserie/hvordan-kan-bistanden-mobilisere-private-investeringer-til-utviklingsland-for-a-na-barekraftsmalene-.pdf>.
- Waglé, Swarnim og Kanni Wignaraja. 2022. *The Great Upheaval: Resetting Development Policy and Institutions for ther Decade of Action in Asia and the Pacific*. New York og Cambridge: UNDP og Cambridge University Press. Tilgjengelig fra <https://www.undp.org/publications/great-upheaval>. Hentet 19. april 2023.
- World Bank. 2020. *The COVID-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Responses*. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <http://hdl.handle.net/10986/33696>. Hentet 19. april 2023.
- World Bank. 2022a. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Correcting Course*. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b96b361a-a806-5567-8e8a-b14392e11fa0/content>.
- World Bank. 2022b. *Vietnam Country Climate and Development Report*. CCDR Series. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <http://hdl.handle.net/10986/37618>. Hentet 18. april 2023.
- World Bank. 2022c. *Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion – New Assessment*. Tilgjengelig fra <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/28/pakistan-flood-damages-and-economic-losses-over-usd-30-billion-and-reconstruction-needs-over-usd-16-billion-new-assessme>. Hentet 18. april 2023.
- World Bank. 2023. *Falling Long-Term Growth Prospects: Trends, Expectations, and Policies*. Washington D.C.: World Bank Group. Tilgjengelig fra <https://www.worldbank.org/en/research/publication/long-term-growth-prospects>. Hentet 19. april 2023.
- World Bank. i.d. *World Development Indicators*. Tilgjengelig fra <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Hentet 17. april 2023.

Zürcher, Christoph, Patrick Labelle, Luan Borges, Kolby Hoare, Mir Ahmed Javid, Kathryn Kavanagh, Sabrina Sarna og Emily Woolner. 2011. *Impact of Aid in Highly Fragile States. A synthesis of three systematic reviews of aid to Afghanistan, Mali and South Sudan, 2008 – 2021.* Policy and Operations Evaluation Department (IOB) at the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Tilgjengelig fra <https://english.iob-evaluatie.nl/publications/sub-studies/2022/11/10/synthesis-of-systematic-reviews-in-afghanistan-mali-and-south-sudan>. Hentet 18. april 2023.

Vedlegg 1

Lovende praksis og modeller fra andre land

Vårt forslag til en investeringsinstruks er blant annet basert på modeller utviklet i andre land. USAIDs *Development Innovation Venture* (DIV) har en *modell* basert på systematisk testing av pilotprosjekter gjennom tre steg: (1) pilot, (2) testing og effektevaluering, og (3) skalering til nye befolkninger og kontekster.

Spesielt relevant for rammeverket vi introduserer her, er at DIV bygger sin modell på en metode for å vurdere avkastningen av investeringen. Her benytter DIV konseptet «social rate of return» (SROR), eller *sosial nytte-kostnad-rate*, som er utviklet for å vurdere avkastningen på en utviklingsinvestering.¹⁵¹ DIV regner om samfunnsnyttien til pengeverdi for å gi en felles enhet (for et alternativ se boks om levekårsjusterte leveår, DALY, under) på tvers av tema og sektorer. Metoden er ment å gi en mer komplett og helhetlig vurdering av sosiale investeringers avkastning enn tradisjonelle økonomiske metoder, som samfunnsøkonomisk avkastning (nåverdi), da den i tillegg til økonomiske effekter av investeringer også inkluderer sosiale og miljøeffekter (direkte og indirekte virkninger).

Ikke alle prosjekter gir gode data eller grunnlag for å estimere resultater. Isteden bruker DIV en porteføljetilnærming hvor de antar at det er stor skjevhet i resultatoppnåelse og derfor bruker best tilgjengelig kunnskap for å få et *nedre* anslag for avkastning for hele porteføljen. For prosjekter som ikke har blitt eller skal/kan evalueres for avkastning, bruker de eksisterende kunnskap.¹⁵² Vi mener metoder som dette, bør brukes som del av investeringsinstruksen for norsk utviklingspolitikk.

Mer generelt er det vesentlige her bruken av en målestokk, eller det som vel ofte kalles en «benchmark» også på norsk, for å eksplisitt kunne holde programmer og tiltak opp mot hverandre og prioritere mellom disse (se boks under). Eksplisitt bruk av målestokk er uvanlig i norsk utviklingspolitikk. Investeringsinstruksen vi foreslår her vil fordre utstrakt bruk av denne metodikken.

Mer bruk av metoder for å beregne avkastning av porteføljer er et viktig virkemiddel for å sikre at vi gjør *de riktige tingene*, men det gir ikke tilstrekkelig informasjon på

151 Se Kremer et al. 2021.

152 Ressurser som 3ie sin evidensdatabase er spesielt viktige og relevante her.

om vi gjør *tingene rett*. Et sentralt neste steg er derfor å sikre at gjennomføring av programmer og tiltak, porteføljer, blir gjort på en måte som tillater hensiktsmessig eksperimentering, justering og læring underveis for å optimalisere og maksimerer effekten av tiltaket.¹⁵³

En spesielt lovende modell er her utviklet av Verdensbankens kontor for utviklings-effekt, DIME, som de kaller «trial and adopt». I all sin enkelhet innebærer modellen at DIME jobber i tett samarbeid med partnere for sette opp gjennomføringen på en måte som tillater skrittvis eksperimentering underveis. Her benytter Verdensbanken seg av fler-armede kontrollerte eksperimenter, som minner i stor grad om såkalt «step wedged» gjennomføring som i økende grad nå bli brukt innen global helse som en standard metode å sikre effekt.

Verdensbanken har testet ut denne fremgangsmåten på en lang rekke prosjekter og kan vise til betydelige effekter. For et prosjekt som skulle forbedre kloakk- og avløpssystemet i Indonesia oppnådde de gjennom eksperimentering og skalering en 30 prosents nedgang i diaré og forhindret tap av nesten 20 000 leveår justert for funksjonsnedsetting (DALY), uten å øke budsjettet. Videre, et prosjekt i India som skulle bidra til klimatilpasning ved å finansiere regn-forsikring, viste seg å ikke ha særlig effekt i det hele tatt, og ble stengt ned mens det fortsatt ble testet ut. På tvers av prosjektene DIME har testet dette ut på, mener de å ha funnet ved å gjøre en moderat investering i kunnskap i programmet, rundt én prosent av prosjektkostnaden, kan effekten i snitt økes med så mye som 50 prosent, innen samme budsjett. Dette er modeller som bør vurderes for å øke effekten av både Norges og utviklingsbankenes investeringer.

153 Metodikken minner om *Problem-Driven Iterative Adaption* (PDIA) som også er en måte for utviklingssamarbeid å teste antakelser og eksisterende løsninger opp mot et spesifikt problem. PDIA går enda lenger i å dekonstruere problemet i konteksten først og utelukker dermed forhåndsbestemte og eksternt-definerte løsninger (ofte såkalt «best practices») før de har blitt testet ut.

Boks 8.1 Benchmarking, «best in class» og skåring

En utpreget holistisk tilnærming til utvikling har ofte forhindret en mer utstrakt bruk av såkalt «benchmark» – en standard for å måle innsatser og tiltak opp mot («standard against which to judge if assistance is well spent»). Bruk av «benchmark» er likevel et spørsmål som stadig oftere reises (blant annet av store givere som USA), spesielt i lys av forskningen om kontantoverføringer, som viser at metodikken har effekt på langt flere mål enn kun fattigdomsreduksjon. Det er imidlertid vanskelig å sette én standard som alle innsatser opp mot bærekraftsmålene kan måles opp mot, selv om det finnes enkeltinnsatser og tiltak som ser ut til å ha gode effekter på tvers av mål og på kort og mellomlang sikt, slik som for eksempel kontantoverføringer. Kompleksiteten i bærekraftsagendaen gjør at vi heller bør bruke en «best i klassen»-tilnærming til effektivitet.

Når det gjelder informasjon om tidligere resultater, har vi i dag liten grad av systematikk, kvalitetssikring eller sammenlikning. Dette gjelder ikke bare Norge, og det finnes ingen internasjonal database med lett tilgjengelig informasjon hva gjelder effektevalueringer, kostnader og resultater av myriadene av tiltak innen internasjonalt utviklings samarbeid. Én mulighet for å styrke oversikt og læring, er bruk av skåring. Ved å sette en skår for hver vurdering av hvert bistandstiltak, får man en umiddelbar oppsummering av vurderingen.

Det dreier seg ofte om å finne en eller flere fellesnevner – egenskaper eller karakteristika ved resultatene som gjør det lettere å sammenlikne dem. Det er avgjørende at vurderingen er tilgjengelig, så man kan forstå hvorfor skåren er som den er. Skåren er nødvendig for å aggregere. Skåring gir en rask oversikt og gir en indikasjon på fremdrift for en hel portefølje. Den svarer ut økonomireglementets krav om å si noe om *graden av måloppnåelse*. Det kan reises flere motforestillinger, men metodikken tilfører tydeligere retningslinjer, rammer og en systematikk til vurderinger som uansett er skjønnsmessige hos saksbehandler. Det foreligger allerede en metodikk for dette i dag, men den er ikke tatt i bruk (av 4104 bistandsavtaler mellom 2019 og 2021 foreligger det en resultatvurdering og skåring av kun 151 prosjekter). Ulike land og kontekster vanskeliggjør også benchmark eller «universell skåring». Én mulighet er derfor å ta et utvalg av bærekraftsmål og deres indikatorer og se dette i lys av hvert lands egen progresjon. Dette vil i det minste måle lands progresjon mot egne satte benchmarks.

Boks 8.2 Disability adjusted life years og samfunnsøkonomisk avkastning

«Disability Adjusted Life Years» (DALY) er en måleenhet som brukes for å evaluere sykdomsbyrden i en befolkning. DALY ble utviklet av Verdens helseorganisasjon (WHO) som en måte å kvantifisere både dødelighet og uførhet som følge av sykdom.

DALY beregnes ved å kombinere to hovedkomponenter: tidlig død og tap av friske leveår som følge av funksjonsnedsettelse. DALY er dermed et mål på tapet av helsetilstand og levetid i en befolkning, og kan brukes til å sammenligne byrden av ulike sykdommer og helseproblemer.

DALY er en nyttig måleenhet for å hjelpe beslutningstakere med å prioritere helseressurser og sette mål for helseforbedring. Ved å estimere den totale sykdomsbyrden i en befolkning, kan DALY brukes for å identifisere de største helseutfordringene og for å prioritere effektive tiltak for å redusere sykdomsbyrden. DALY kan også brukes til å evaluere effekten av helseinngrep og behandlinger. Ved å sammenligne DALY-tall før og etter gjennomføring av en bestemt intervensjon.

DALY har flere begrensninger. For eksempel kan det være vanskelig å sammenligne DALY-tall mellom ulike land og regioner på grunn av forskjeller i helsesystemer og datakvalitet. Likevel er DALY en verdifull måleenhet som kan bidra til å informere beslutningstakingen og prioritere ressurser for å redusere sykdomsbyrden og forbedre helsen til befolkningen.

Samfunnsøkonomisk avkastning

Amerikanske Millennium Challenge Corporation (MCC) gir bistand til utviklingsland for å fremme økonomisk vekst og redusere fattigdom. MCC skiller seg fra andre bilaterale donorer i den meget eksplisitte bruken av samfunnsøkonomisk avkastning, eller «Economic Rate of Return» (ERR) for å vurdere prosjekter og fatte avgjørelser.

ERR er et verktøy for å måle avkastningen av en investering sett opp mot de totale kostnadene. Det tar hensyn til både inntekter og utgifter over en viss tidsperiode og beregner en prosentandel som indikerer hvor mye avkastning en investering vil generere for hver USD som investeres. MCC forventer en ERR på minst 10 prosent for å gjøre investeringer.

MCC vurderer også andre faktorer som miljøpåvirkning og sosial innvirkning, men ERR er en viktig faktor i beslutningsprosessen.

ERR gjør det mulig å kvantifisere forventet avkastning på en investering og gir beslutningstakere en klar og objektiv måte å sammenligne forskjellige investeringsalternativer på. Dette bidrar til å sikre at MCC investerer i prosjekter som har størst potensial for å bidra til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i mottakerlandene.

MCC bruker også ERR til å evaluere suksessen til investeringer etter at de er gjennomført. Dette gir en måte å måle effektiviteten av investeringene og justere fremtidige investeringsbeslutninger i samsvar med resultatene.

Vedlegg 2: Utdrag fra TOSSD-direktivene

Fra «TOSSD Reporting Instructions, May 2022», [reporting-instructions.pdf \(tossd.org\)](https://tossd.org/reporting-instructions.pdf)

1.1 DEFINITION OF TOSSD

8. The Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) statistical measure includes all officially-supported resources to promote sustainable development in developing countries. This includes i) cross-border flows to developing countries and ii) resources to support development enablers and/or address global challenges at regional or global levels.

Sustainable development

10. The concept of «Sustainable Development» is defined as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.⁴
11. «Sustainable Development» in the TOSSD context is inherently linked to the Sustainable Development Goals as agreed in the 2030 Agenda⁵. 6 Activities recorded as TOSSD support the implementation of the SDGs by generating sustainable economic growth, ensuring social inclusion, without compromising the environment. As and when the 2030 Agenda is concluded and replaced by another framework, the TOSSD measure will be updated to link to that framework.

4 Definition first used in the Brundtland Report. (See Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future», Chapter 2 «Towards Sustainable Development», p. 41, New York: UN, 1987.) It contains within it two key concepts: i) the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and ii) the idea of limitations imposed by the state of technology and social organisation on the environment's ability to meet present and future needs.

5 See «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development»: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Taking into account linkages with sustainable development frameworks established at regional or sub-regional level e.g. by the African Union Commission. See <https://au.int/en/agenda2063>.

International Public Goods, global challenges and development enablers

15. International Public Goods (IPGs) are goods which provide benefits that are non-exclusive and available for all to consume at least in two countries. The term «good» refers to resources, products, services, institutions, policies and conditions.
16. Global challenges are issues or concerns that bring disutility on a global scale and that need to be addressed globally.

Utgitt av: Utenriksdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: E-1017 B

Omslagsillustrasjon: iStock, appledesign

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 06/2023

