

NUMBER 2

# CMI REPORT

MAY 2026



Photo by Jakub Žerdzicki on Unsplash

## Hvilke interesser skal styre utviklingspolitikken?

**AUTHOR**

**Ottar Mæstad**  
Chr. Michelsen Institute

## INNHOLD

|  |    |
|--|----|
| Innledning   | 3  |
| Hva er utviklingspolitikk?   | 4  |
| Hvilke interesser styrer utviklingspolitikken – og hvordan kan dette gjøres klarere? | 4  |
| Utviklingslands interesser   | 6  |
| Globale og/eller norske interesser og verdier  | 7  |
| En budsjettstruktur for økt klarhet om interesser og mål                             | 15 |
| Hvilke interesser skal styre utviklingspolitikken?                                   | 17 |
| Argumenter for at utviklingspolitikken bør styres av utviklingslands interesser      | 17 |
| Argumenter for at også globale interesser bør spille en rolle                        | 18 |
| Argumenter for at også norske interesser bør tillegges vekt                          | 20 |
| Énprosenten – lite hensiktsmessig dersom globale/norske interesser skal styre        | 21 |
| En mer fleksibel tilnærming til bistandsrammen                                       | 22 |
| Konklusjoner   | 24 |
| Etterord. Sammenligning med Sending-utvalgets anbefalinger                           | 24 |

Dette arbeidet er finansiert av Coefficient Giving. Finansieringskilden har ikke hatt noen rolle i utforming av problemstilling, analyser eller konklusjoner. Alle vurderinger og konklusjoner står for forfatterens regning.

Takk til Øyvind Eggen, Nikolai Hegertun, Elling Tjønneland, Henrik Hvaal og Stian Nordengen Christensen for kommentarer og innspill til et tidligere utkast.

## Innledning

Regjeringen skal forme utviklingspolitikken på nytt i en verden preget av raske og dramatiske endringer. I *Prosjekt Vendepunkt* har utviklingsministeren invitert til innspill og debatt om retning og prioriteringer. Et av de første og mest grunnleggende spørsmålene som reises er: **Hvilke interesser skal styre utviklingspolitikken?**

Å svare klart på dette spørsmålet er viktig av flere grunner. Klarhet om hvilke hensyn og interesser som styrer utviklingspolitikken gir:

- **Klarere mål og mer effektiv pengebruk.** Det blir enklere å allokere ressurser mer effektivt og å stille tydeligere krav til resultater.
- **Bedre offentlig debatt og politisk styring.** Det blir enklere for Stortinget å utøve kontroll, lettere for forskningsmiljøer og sivilsamfunn å bidra med kunnskap, og det blir enklere å evaluere politikken mot klart definerte kriterier.
- **Mer effektivt samarbeid.** Dialogen med samarbeidsland blir ryddigere, noe som bygger tillit og sterkere partnerskap over tid.
- **Mulighet for styrket legitimitet blant velgerne.** Klarhet om målene reduserer risikoen for negative reaksjoner av typen «var det virkelig dette pengene ble brukt på?» Klarhet om hvilke interesser som styrer kan imidlertid svekke legitimiteten dersom det er andre interesser som styrer enn det velgerne mener det bør være.

Behovet for tydelighet om hvilke interesser som styrer er økende, ikke minst av hensyn til Norges relasjon til samarbeidslandene. Andre givreland er blitt mer tydelige på dette: Mens USA har lagt stor vekt på at egeninteresse skal være styrende, har for eksempel Tyskland også understreket det moralske grunnlaget for utviklingspolitikken og bistanden. Hvis Norge er uklare om hvilken rolle vi vil spille, risikerer vi å bli satt i bås med land som vi helst ikke vil bli satt i bås med.

Økt klarhet om hvilke interesser som styrer er ikke nødvendigvis i alles interesse. Enkelte kan se seg tjent med uklare mål i utviklingspolitikken fordi det gir større spillerom for å manøvrere politikken i ønsket retning uten å utløse for mye offentlig debatt. Motstand mot økt klarhet må derfor påregnes.

Dette notatet drøfter behovet for og mulighetene for økt tydelighet om hvilke interesser som styrer utviklingspolitikken. Ved å analysere hvordan interesser og målsettinger kommer til uttrykk i statsbudsjettet for 2026, identifiserer notatet en rekke eksempler på uklarheter om hvilke interesser som styrer utviklingspolitikken. Vi foreslår forbedringer på to nivåer: 1) En opprydning og klargjøring i hvert kapittel innenfor dagens budsjettstruktur og 2) en ny budsjettstruktur som ytterligere klargjør interesser og målsettinger.

Deretter drøfter vi hvilke interesser som bør styre utviklingspolitikken. Notatet gjennomgår og vurderer sentrale argumenter i den politiske debatten. Sterke argumenter taler for at utviklingslands interesser bør være styrende i utviklingspolitikken, men det er også argumenter som taler for at globale og norske interesser bør tillegges vekt innenfor det som defineres som bistand av OECD DAC.

Vi argumenterer for at hvis globale eller norske interesser skal styre noen av prioriteringene i utviklingspolitikken, er det lite hensiktsmessig å fortsette med «bistandsprosenten» som ramme for politikken. Et slikt prosentmål kan være hensiktsmessig for den delen av bistanden som styres av utviklingslands interesser, men det er gode grunner til å bruke en mer fleksibel tilnærming til delene som styres av globale eller norske interesser. Å holde

fast ved en fast prosent for hele bistanden, leder nemlig fort til at den delen som styres av utviklingslandenes interesser blir en «salderingspost».

Avslutningsvis foreslås en stegvis framgangsmåte for å operasjonalisere en mer fleksibel tilnærming til sammenhengen mellom hvilke interesser som styrer, og nivået på bistanden.

## Hva er utviklingspolitikk?

Det finnes ikke en etablert definisjon av hva utviklingspolitikk er. Her vil vi definere utviklingspolitikk som summen av statlige mål og virkemidler som har som **hovedmål** å bidra til **økonomisk utvikling og økt velferd i utviklingsland**. Det er i tråd med formuleringen av hovedmålet for norsk utviklingspolitikk i statsbudsjettet for 2026 (s. 77) og med OECD DAC sin definisjon av hvilke utgifter som kan kategoriseres som bistand.

Selv om denne definisjonen er nært knyttet til definisjonen av bistand, er utviklingspolitikk mer enn bistand. Utvikling kan også fremmes gjennom diplomati, overføring av kunnskap og teknologi, handelsregler, investeringer/kapitalflyt og migrasjon, samt internasjonalt samarbeid av ulikt slag. Definisjonen over innebærer at tiltak på disse områdene er utviklingspolitikk bare hvis hovedmålet er å fremme velferd i utviklingsland. Hvis hovedmålet er et annet, vil tiltak på disse områdene ses på som del av den øvrige utenrikspolitikken. Felles for de nevnte politikkområdene er at aktuelle tiltak kan være skadelig for utviklingsland, og da er det åpenbart ikke hensiktsmessig å kalle det utviklingspolitikk.

Utviklingspolitikk dreier seg bl.a. om valg av:

- **Land/regioner:** Hvor innsatsen rettes geografisk.
- **Tema:** Hvilke sektorer og tverrgående hensyn som prioriteres.
- **Tiltak:** Hvilke tiltak brukes for å nå målene på hvert tema i de ulike landene.
- **Kanaler:** Hvilke partnere som brukes for å gjennomføre politikken (bilateralt eller multilateralt samarbeid, sivilsamfunn, næringsliv).
- **Økonomisk ramme:** Nivå på bistanden og eventuelle andre utgifter til utviklingspolitiske tiltak.

Når det tydeliggjøres hvilke interesser som styrer, bør det også klargjøres hvilke deler av politikken de ulike interessene skal påvirke. Det er for eksempel mulig å la norske interesser påvirke hvilke land som prioriteres, samtidig som valg av tema og tiltak styres av utviklingslands egne interesser.

## Hvilke interesser styrer utviklingspolitikken – og hvordan kan dette gjøres klarere?

Dette kapitlet tar utgangspunkt i hvordan statsbudsjettet for 2026 – i begrunnelser, mål og prioriteringer – framstiller hvilke interesser som styrer utviklingspolitikken. Selv om dette ikke gir et fullstendig bilde av hvilke interesser som faktisk er styrende, utgjør det det viktigste grunnlaget for offentlig debatt om temaet.

Vi spør: Hva sies – eksplisitt og implisitt – om hvilke interesser utviklingspolitikken skal ivareta? Hvor klart er det hvilke interesser som styrer? I den grad dette er uklart, hvilke interessekonflikter kan oppstå?

Der det er uklarerheter, foreslår vi hvordan det kan gjøres tydeligere hvilke interesser som styrer og hvilke mål som skal oppnås.

Med et lands **interesser** menes her det landets innbyggere oppfatter som tjenlig for seg selv, som sikkerhet, økonomi og velferd. Dette forstås bredt og omfatter også forhold som legger til rette for å nå slike mål. For Norges del gjelder dette for eksempel internasjonal oppslutning om folkeretten, demokrati og menneskerettigheter.<sup>1</sup>

Interessemotsetninger innad i land gjør at det i noen tilfeller gir begrenset mening å snakke om ett samlet sett av nasjonale interesser. Dette drøftes særskilt der det er særlig relevant.

Vi skiller mellom et lands interesser og **målene** landets myndigheter ønsker å oppnå. Målene kan være definert både ut fra landets interesser og ut fra hva myndighetene mener er riktig å gjøre av andre grunner – enten det er moralske hensyn, plikter og ansvar, eller ønsket om å fremme bestemte verdier, uavhengig av om det tjener landets egne interesser.

Analysen tar utgangspunkt i tre kategorier av interesser av særlig relevans for utviklingspolitikken:

- **Utviklingslands interesser:** Utviklingslands interesser spiller en sentral rolle i utviklingspolitikken, fordi utviklingspolitikken i stor grad begrunnes i hensynet til økonomisk utvikling og velferd i disse landene.

Utviklingsland er imidlertid en svært heterogen gruppe land med vidt forskjellige økonomiske forutsetninger. Et viktig spørsmål i utviklingspolitikken er derfor hvilke utviklingslands interesser man skal legge vekt på. Dette notatet bruker begrepet *utviklingslands* interesser i stedet for *utviklingslandenes* interesser for å signalisere at utviklingspolitikken kan ha et særskilt fokus på en viss gruppe utviklingsland, for eksempel de minst utviklede landene.

Et annet sentralt spørsmål er hvem sine interesser som skal telle når Norge forholder seg til spesifikke utviklingsland. Spørsmålet er særlig presserende i land med illegitime myndigheter.

Se mer om disse spørsmålene i Boks 1.

- **Globale interesser:** Globale interesser er fellesinteresser på tvers av alle land og handler i denne sammenheng om interessene for å sikre forsyningen av globale fellesgoder, som et tjenlig klima, rene hav, fravær av pandemier, og lignende.
- **Norske interesser og verdier:** Norske interesser er de interessene Stortinget fremmer på vegne av norske borgere. Å fremme norske verdier kan være en del av dette, men det kan også være noe vi gjør fordi vi mener det er riktig av andre grunner. I fortsettelsen behandles dette som en samlet kategori.

Selv om disse tre kategoriene delvis overlapper, reflekterer de tre grunnleggende forskjellige begrunnelser for at Norge engasjerer seg i utviklingsland; (1) at det er **moralsk riktig** at Norge bidrar til å fremme økonomisk utvikling og velferd i fattige land, (2) at Norge vil **ta sin del av ansvaret** for å løse globale fellesutfordringer, og (3) at tiltak i utviklingsland kan **fremme norske interesser og verdier**.

<sup>1</sup> Se for eksempel *Nasjonal sikkerhetsstrategi*, Statsministerens kontor, 2025, (s. 25).

### Boks 1. Utviklingslands interesser

*Bør utviklingspolitikken avgrenses til en mindre gruppe av utviklingsland?*

Ca. 140 land og territorier er klassifisert som «utviklingsland» og kan motta bistand ifølge OECD. De økonomiske forutsetningene varierer enormt innad i denne gruppen, med BNI per capita fra 260 USD (Burundi) til 13660 USD (Kina).

De fleste utviklingsland har mulighet til å uttrykke fattigdom gjennom omfordeling av egne ressurser. Dette blir mulig når BNI per capita når et nivå på om lag 2000–2500 USD (Hanna og Olken (red.) *The Handbook of Social Protection*. MIT Press, 2026). Dette tilsvarer omtrent midten av intervallet for lavere mellominntektsland (1136-4495 USD). Om lag 45 land har BNI per capita under 2500 USD, og disse sammenfaller i stor grad med gruppen av *minst utviklede land*.

I lys av store bistandskutt internasjonalt og behovet for å konsentrere ressursene der de kan gjøre størst forskjell, er det naturlig å vurdere om utviklingspolitikken skal konsentreres om de minst utviklede landene. En mulig tilnærming er å konsentrere langsiktig bistand gjennom multilaterale kanaler og sivilsamfunnsorganisasjoner til de minst utviklede landene, samtidig som Norges bilaterale innsats konsentreres om en mindre gruppe av disse landene.

Det innebærer i så fall at «utviklingslands interesser» i dette notatet må leses som «interessene til de minst utviklede landene».

*Hva er i utviklingslands interesser?*

På samme måte som norske interesser kan defineres som det Stortinget bestemmer skal være i norske interesser, er det naturlig at utviklingslands interesser representeres av deres demokratisk valgte ledere. Der myndighetene er illegitime eller fører en politikk som trosser menneskerettighetene, kan det imidlertid være aktuelt å forankre politikken i interessene som uttrykkes av lokalsamfunn.

En prinsipiell tilnærming vil være å si at vi anser bistanden først og fremst som et bidrag til innbyggerne i fattige land, tuftet på menneskerettighetene og vår forpliktelse til demokratiske verdier. Bare i den grad myndighetene representerer innbyggerne, oppfatter vi dem som legitime målbærere av landets interesser og behov.

Å lytte til mottakernes ønsker og behov blir ofte framhevet som et ideal i norsk utviklingspolitikk, men det er uklart hvordan dette følges opp i praksis, særlig når det gjelder overordnede politiske prioriteringer.

*Afrobarometer* og *World Bank Opinion Surveys* gir innblikk i hva vanlige folk og «eksperter» mener om hvilke politikkområder som bør prioriteres. Resultater fra disse undersøkelsene er oppsummert i rapporten *What are the African people asking from their governments?* Norad, 2024.

## Utviklingslands interesser

Når statsbudsjettets del om utviklingssamarbeid leses med «interessebrillene» på, er kanskje det mest slående i hvor liten grad interessebegrepet brukes for å beskrive eller begrunne utviklingspolitikken. Særlig gjelder dette fraværet av diskusjon om utviklingslands interesser.

I de fleste kapitler pekes det på hva bistandsbudsjettet skal bidra til «for utviklingslandene», og slik sett er det implisitt at det handler om utviklingslandenes interesser. Det finnes imidlertid ingen overordnet diskusjon om *hva* som er i utviklingslandenes interesse, og nesten ingen referanser til hva som er utviklingslandenes egne prioriteringer innenfor hvert av innsatsområdene.<sup>2</sup>

Det er heller ingen diskusjon om hvorvidt noen utviklingslands interesser skal veie tyngre enn andres, for eksempel om de minst utviklede landene skal prioriteres. Størrelsen på regionbevilgningene legger riktignok noen føringer på regionnivå, men regionbevilgningene

2 Ett av få unntak er omtalen av klimabistanden, der det sies at «utviklingsland ønsker økt støtte til klimatilpasning og håndtering av tap og skade knyttet til klimaendringene» (s. 175).

utgjør en liten del av budsjettet, med unntak av bevilgningen til Ukraina og naboland. I den humanitære innsatsen er det dessuten lagt føringer om at behov og sårbarhet skal være viktige kriterier for tildeling av midler (s. 88).

### *Globale og/eller norske interesser og verdier*

Tabellen nedenfor lister alle kapitlene i Utenriksdepartementets budsjett som omhandler utviklingssamarbeidet og indikerer hvilke interesser/verdier som begrunner innsatsen eller som er uttrykt å påvirke mål eller prioriteringer.

| Kap. | Formål   | Utviklingslands interesser             | Globale interesser              | Norske interesser / verdier  |
|------|--|--|---------------------------------|------------------------------|
| 150  | Humanitær bistand                                | x                                      |                                 | x                            |
| 151  | Fred, sikkerhet og globalt samarbeid             | x                                      | x                               | x                            |
| 152  | Menneskerettigheter                              | (x)                                    | (x)                             | x                            |
| 159  | Regionbevilgninger                               | x                                      |                                 | x                            |
| 160  | Helse  | x                                      | x                               |                              |
| 161  | Utdanning, forskning, offentlige institusjoner   | x                                      |                                 | x<br>(Forskning i Norge)     |
| 162  | Næringsutvikling, matsystemer og fornybar energi | x                                      | x<br>(Fornybar energi)          |                              |
| 163  | Klima, miljø og hav                              | x<br>(Klimatilpasning og lokalt miljø) | x                               |                              |
| 164  | Likestilling                                     | x                                      |                                 | (x)                          |
| 165  | Norfund  | x                                      | x<br>(Klima-investeringsfondet) | x<br>(Ukraina-mandatet)      |
| 170  | Sivilt samfunn                                   | x                                      |                                 | x<br>(Norske organisasjoner) |
| 171  | FNs utviklingsarbeid                             | x                                      |                                 | x                            |
| 172  | Multilaterale finansinstitusjoner og gjeldslette | x                                      | x<br>(Klima og pandemier)       |                              |
| 179  | Flyktningtiltak i Norge                          |  |                                 | x                            |

Det overordnede bildet er at globale og/eller norske interesser ser ut til å spille en rolle på nær sagt alle områder.

På en rekke områder er det uklart om det er utviklingslands, globale eller norske interesser som styrer og/eller hvordan ulike interesser veies mot hverandre. Men det finnes også eksempler på det motsatte: For eksempel er budsjettet til Norfund forbilledlig ved at det er klart hvor mye som bevilges til utviklingsmandatet (utviklingslands interesser), Klimainvesteringsfondet (globale interesser) og Ukraina-mandatet (hvor norske sikkerhetsinteresser står sentralt).

Nedenfor går vi gjennom kapittel for kapittel og a) beskriver hvilke interesser som skal ivaretas b) identifiserer uklarheter og mulige interessekonflikter og c) foreslår hvordan det kan gjøres klarere hvilke interesser som skal styre.

**Kap. 150. Humanitær innsats.** Kapitlet tar tydelig utgangspunkt i utviklingslandenes interesser. Behov og sårbarhet er hovedkriteriene for fordeling av støtte (s. 87).

Samtidig påpekes det at norske interesser også kan tillegges vekt. Det heter at «formålet skal være tydelig humanitært men ses i sammenheng med andre deler av norsk utenriks- og utviklingspolitikk» (s. 86) og at «noen land prioriteres basert på norsk diplomatisk tilstedeværelse» (s. 88).

*Interessekonflikter:* Det er uklart på hvilken måte og i hvilken grad norske interesser kan tillegges vekt. Kan utenrikspolitiske interesser overstyre vurderinger basert på behov og sårbarhet, og i så fall, i hvilken grad? Uklarheten om dette innebærer at faktiske prioriteringer kan avvike betydelig fra prioriteringer basert på behov/sårbarhet/effekt.

Det er kun for den humanitære støtten til Ukraina (som gis over regionbevilgningen) at det er mulig å vurdere i hvilken grad utenrikspolitiske hensyn spiller inn, men selv da ikke basert på budsjettet alene. Budsjettet viser at den humanitære støtten til Ukraina utgjør 37 prosent av den samlede humanitære bistanden, mens OCHA anslår at behovene i Ukraina utgjør 7 prosent av det globale humanitære behovet. Samlet sett gir disse opplysningene en god indikasjon på hvor sterkt norske interesser påvirker fordelingen av midler.

*Forslag til klargjøringer:*

- Alternativ 1: Klargjør at det styrende prinsippet for humanitær innsats er at støtten fordeles etter behov/sårbarhet og hvilken effekt norsk støtte kan ha, blant annet sett i sammenheng med hva andre bidrar med. Norske interesser kan spille inn bare når det ikke kommer i konflikt med dette prinsippet, dvs. i tilfeller der behov/sårbarhet/effekt er om lag like.
- Alternativ 2: Etabler klare rammer for hvor mye utenrikspolitiske hensyn kan påvirke tildelingene, for eksempel at bevilgninger kan avvike med inntil 10 prosent fra en fordeling basert på behov/sårbarhet/effekt. Der denne fleksibiliteten ikke er tilstrekkelig, kan støtte til enkeltland spesifiseres i separate poster, slik som for Ukraina.
- I tillegg: Flytt humanitær støtte til Ukraina tilbake til kapitlet for humanitær innsats. Synliggjør hvordan prioriteringen avviker fra behov/sårbarhetskriteriet og klargjør hvilke interesser som begrunner det høye støttenivået.

**Kap. 151. Fred, sikkerhet og globalt samarbeid.** Kapitlet dekker bevilgninger til Norges fredsengasjement, som har en klar begrunnelse i norske sikkerhetspolitiske interesser. Ett av målene for innsatsen er at den skal gi økt innsikt og politisk kapital for Norge (s. 97).

Bevilgningen til globale sikkerhetsspørsmål og nedrustning, FN's innsats for reform og fredsbygging, samt pliktige bidrag til multilaterale institusjoner er knyttet både til utviklingslands interesser, globale interesser – som en mer fredelig verden og redusert terrorisme – og norske interesser knyttet til et sterkt FN og velfungerende multilaterale institusjoner.

Kapitlet inneholder også bevilgninger som vanskelig kan forklares på annen måte enn utfra rene fiskale hensyn, ved at utgifter som egentlig ikke tilhører bistandsbudsjettet, likevel er ført der. Norge avviker fra OECD DACs retningslinjer for hva som kan regnes som bistand ved å belaste bevilgninger til nedrustning og hele bidraget til WHO over bistandsbudsjettet. Dette har en svak utviklingspolitisk begrunnelse.

*Interessekonflikter:* Det kan oppstå interessekonflikter mellom Norges ønske om å engasjere seg i konflikter som gir høy politisk kapital framfor konflikter der et slikt engasjement

faktisk har potensial til å bidra til fred og utvikling. Norge kan også komme til å engasjere seg i konflikter der utsiktene for å lykkes er minimale, fordi engasjementet i seg selv gir økt innsikt og politisk kapital.

*Forslag til klargjøringer:*

- Alternativ 1: Klargjør at Norge skal prioritere konflikter der forventet utviklingseffekt av fredsinnnsatsen er størst, og at Norge bare skal engasjere seg der forventet utviklingseffekt i seg selv er stor nok til å begrunne innsatsen.
- Alternativ 2: Konkretiser når/hvordan/i hvilken grad Norge kan avvike fra prinsippet under Alt. 1 for å bygge innsikt og styrke politisk kapital.
- I tillegg: Klargjør hvor mye av de ulike budsjettpostene som ikke regnes som bistand av OECD DAC.

**Kapittel 152. Menneskerettigheter.** Kapitlet dekker støtte til menneskerettighetsinstitusjoner og menneskerettighetsforkjempere, både i utviklingsland og på globalt nivå, inkludert FNs høykommissær for menneskerettigheter. Støtten skal fremme menneskerettigheter og demokrati.

Kapitlet er begrunnet i kamp for verdier. At disse verdiene er omstridte i mange land tilsier at innsatsen på dette området ikke nødvendigvis kan klassifiseres som tiltak i utviklingslands eller global interesse. Vi har likevel valgt å gjøre det i tabellen, fordi det definitivt finnes *grupper* i utviklingsland og globalt som har interesse av denne innsatsen.

*Interessekonflikter:* Det kan oppstå interessekonflikter mellom norske og globale hensyn og interessene til utsatte grupper i utviklingsland omkring vektingen av global innsats i forhold til innsats på landnivå. Selv om styrking av globale institusjoner også vil ha betydning for utsatte grupper på landnivå, kan direkte innsats på landnivå ha større betydning for denne gruppen enn det som reflekteres i et norsk eller globalt perspektiv.

*Forslag til klargjøringer:*

- Alternativ 1: Klargjør at det er interessene til utsatte grupper i utviklingsland som skal styre prioriteringene, inkludert balansen mellom å støtte globale og lokale tiltak.
- Alternativ 2: Klargjør at norske/globalt interesse skal tillegges vekt utover det som følger av Alt. 1 gjennom separate budsjettposter for:
  - Menneskerettighetsarbeid i utviklingsland
  - Internasjonale systemer for fremme av menneskerettigheter.

**Kap. 159. Regionbevilgninger.** Kapitlet inkluderer støtte til følgende regioner og land: Midtøsten og Nord-Afrika, Europa og Sentral-Asia, Afghanistan, Ukraina og naboland, Afrika, Asia og Latin-Amerika og Karibia.

Bevilgningen til Ukraina og naboland er den klart største, og er tydelig begrunnet i norske sikkerhetspolitiske interesser (s. 122). Samtidig trekkes det en klar grense mot norske økonomiske interesser, ved at støtten til Ukraina skal være ubunden og ikke knyttes til kjøp av norske varer og tjenester (s. 129). Norske interesser vektlegges også i støtten til Europa og Sentral-Asia, særlig gjennom mål om å redusere sårbarhet og støtte landenes ambisjoner om tettere tilknytning til vestlige land (s. 125).

For de øvrige regionbevilgningene er norske interesser mindre tydelig formulert. Bistanden skal «som regel» ta utgangspunkt i nasjonale planer og lokale prioriteringer (s. 122), men samtidig bidra til norske prioriterte områder, inkludert klimatilpasning og seksuell og reprodutiv helse og rettigheter (s. 122).

Regionbevilgningene skal også bidra til å styrke Norges politiske og strategiske rolle i enkeltland. Dette er imidlertid ikke formulert som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å fremme norske utviklingspolitiske prioriteringer som klima, kvinners rettigheter og likestilling, LHBT+-rettigheter, og for å støtte utsatte aktører (s. 122).

Globale interesser er lite omtalt i dette kapitlet, men det finnes unntak. For eksempel støttes tiltak mot marin forurensning i Indonesia, Bangladesh og Karibia.

*Interessekonflikter:* Den viktigste interessekonflikten i dette kapitlet gjelder prioriteringen av Ukraina og øvrige land i våre nærområder opp mot andre utviklingsland med mindre ressurser og større humanitære behov. Men siden disse bevilgningene er synliggjort i egne poster, er prioriteringene transparente, og det er tydelig at det er norske interesser som legger føringer for prioriteringene.

Videre er det spenninger knyttet til hvilke land som skal prioriteres i hver region. Mens norske utenrikspolitiske hensyn tilsier at bevilgningene fordeles på en rekke land for å ivareta diplomatiske relasjoner, tilsier utviklingspolitiske hensyn en sterkere konsentrasjon om land med store behov og der Norge kan gjøre en forskjell for befolkningen.

Det er også mulige interessekonflikter mellom norske tematiske prioriteringer og samarbeidslandenes egne utviklingsplaner.

*Forslag til klargjøringer for valg av tema/tiltak:*

- Alternativ 1: Vær tydelig på at regionbevilgningene skal brukes i utviklingslands interesse ved å:
  - Klargjøre at landenes egne planer og prioriteringer skal legges til grunn så langt mulig (ikke bare «som regel»)
  - Være tydelig på at fokuset på norske tematiske prioriteringer ikke handler om å gjøre noe annet enn det mottakerlandene selv prioriterer, men om å støtte opp under landenes planer på utvalgte områder.
- Alternativ 2: Klargjør på hvilken måte og i hvilken grad norske interesser kan føre til at politikken avviker fra Alt. 1.

*Forslag til klargjøringer om valg av land:*

- Alternativ 1: Gjør klart at bistanden bare skal kanaliseres til de minst utviklede landene (eller bare lavinntektsland) for å ivareta interessene til de som har de største behovene og der Norge kan gjøre størst forskjell.
- Alternativ 2: Klargjør hvordan og i hvilken grad prioriteringene kan avvike fra Alt. 1.

**Kap. 160. Helse.** Kapitlet dekker bevilgninger til global helse med vekt på bekjempelse av smittsomme sykdommer, styrking av helsesystemer i utviklingsland og forebygging og håndtering av pandemier og andre globale helsetrusler. Det inkluderer også Norges frivillige bidrag til WHO.

Ved siden av utviklingslandenes interesse i redusert sykdomsbyrde ivaretar kapitlet globale interesser gjennom bevilgninger til global helsesikkerhet. Det framgår imidlertid ikke hvordan disse hensynene veies mot hverandre eller hvor stor andel av midlene som går til hvert av formålene.

*Interessekonflikter:* Det er en klar interessekonflikt mellom globale – og dermed også norske – interesser, som tilsier vekt på global helsesikkerhet, og utviklingslandenes egne prioriteringer, som i større grad omfatter bredden av helsetjenester for å redusere den samlede sykdomsbyrden. Mens hensynet til global helsesikkerhet trekker i retning av tiltak som prioriterer overvåkning, tidlig varsling, laboratorier, kriseledelse, kapasiteter ved flyplasser/havner, tilsier nasjonale hensyn større vekt på mødre- og barnehelse, ikke-smittsomme sykdommer og smittsomme sykdommene som i mindre grad sprer seg over landegrensene.

*Forslag til klargjøringer:*

- Alternativ 1: Del helsebevilgningen i to; én post med mål om å redusere sykdomsbyrden i utviklingsland, og én med mål om å styrke global helsesikkerhet.

Enkelte tiltak for å redusere sykdomsbyrden i utviklingsland vil ha som bieffekt at de også styrker global helsesikkerhet, og vice versa. I praksis vil man derfor se størrelsene på disse bevilgningene i sammenheng. Det er likevel viktig å skille målene tydelig fra hverandre for å sikre måloppnåelse i begge dimensjoner.

- Alternativ 2: Klargjør at global helsesikkerhet skal prioriteres i samsvar med utviklingslands egne planer og at globale/norske interesser ikke skal legge ytterligere føringer på disse prioriteringene.

I alternativ 1 er det ikke opplagt hvor bevilgningen til WHO skal plasseres. Én løsning er å dele den i to: én del til WHO's arbeid med universell helsedekning i utviklingsland og én del til arbeidet med å koordinere responsen på internasjonale helsekriser. Alternativt kan bevilgningen fortsatt samles i én post, plassert under den mest dekkende overskriften, kombinert med en tydelig redegjørelse for hvordan midlene fordeles mellom de to formålene.

**Kap. 161. Utdanning, forskning og offentlige institusjoner.** Bevilgningene under dette kapitlet støtter utdanningstiltak og forskningskapasitet i utviklingsland, faglig samarbeid mellom institusjoner i Norge og i utviklingsland, samt utviklingsforskning finansiert gjennom Norges forskningsråd.

Kapitlet er i hovedsak begrunnet i utviklingslands behov for kunnskap. Den nylige etableringen av et norsk senter for internasjonal økonomi, som også skal produsere kunnskap om internasjonal økonomi med direkte relevans for Norge, markerer imidlertid et brudd med denne linjen. Det er uklart hvor stor del av senterets virksomhet dette gjelder.

En del av bevilgningen kanaliseres til norske institusjoner for å ivareta Norges interesse i sterke nasjonale forskningsmiljøer på det utenriks- og utviklingspolitiske området. Disse midlene er synliggjort gjennom en egen post for bevilgninger via Forskningsrådet.

*Interessekonflikter:* Det er uklart om senteret for internasjonal økonomi skal produsere kunnskap som er i Norges eller utviklingslands interesse.

*Forslag til klargjøringer:*

- Spesifiser hvor stor del av virksomheten ved senteret for internasjonal økonomi som skal ha fokus på norske kunnskapsbehov, versus kunnskap med relevans for utviklingsland.

**Kap. 162. Næringsutvikling, matsystemer og fornybar energi.** Kapitlet dekker bevilgninger til jobbskaping, næringsutvikling og handel, matsikkerhet, fisk og landbruk, samt fornybar energi.

Bevilgningene til næringsutvikling og matsystemer er innrettet mot å ivareta utviklingslands interesser.

Bevilgningen til fornybar energi, som inkluderer programmet Energi for utvikling, har et dobbelt formål: bidra til økt tilgang til energi, som er i utviklingslands interesse, og bidra til reduserte utslipp av klimagasser, som er en global interesse. Det sies ikke noe om hvordan disse interessene skal veies opp mot hverandre. Unntaket er bevilgningen til Energi for utvikling, der klimahensyn skal prioriteres (s. 171). Det er imidlertid ikke klart hvor stor del av bevilgningen som går til Energi for utvikling.

*Interessekonflikter:* Det er uklart i hvilken grad denne posten skal innrettes mot utviklingslands interesser (mer energi) og i hvilken grad den skal innrettes mot globale interesser (bedre klima).

Siden kostnaden til fornybar energi har falt betydelig, og fornybare løsninger i mange tilfeller nå er det rimeligste alternativet, er denne interessekonflikten trolig mindre enn tidligere.

*Forslag til klargjøringer:*

- Skill målene om økt energitilgang og reduserte klimautslipp ved å
  - La økt tilgang til fornybar energi være det eneste målet for denne posten. I de sjeldne tilfellene der det medfører en ekstrakostnad at energiløsningen er fornybar, kan tiltaket samfinansieres med bevilgningen til klima (Kap. 163). Dette vil tydeliggjøre i hvilken grad man finansierer et globalt felles gode (reduserte utslipp) eller økt energitilgang for utviklingsland.
  - Fjerne målet om reduserte klimautslipp fra denne posten og flytte Energi for utvikling til Kap. 163 hvor reduserte utslipp er et hovedmål.

**Kap. 163. Klima, miljø og hav.** Kapitlet dekker bevilgninger til kutt i klimagassutslipp, klimatilpasning, bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig havforvaltning og reduksjon i marin forsøpling.

Tiltak for klimatilpasning og lokale miljøforbedringer er motivert av utviklingslands interesser. Ellers handler dette kapitlet om utfordringer av global karakter, motivert av globale interesser.

*Interessekonflikter:* Det er uklart hvilke interesser som er styrende. Det framgår ikke hvor stor andel av bevilgningene som skal gå til klimatilpasning og lokale miljøtiltak i utviklingsland, sammenlignet med tiltak mot globale miljøutfordringer.

*Forslag til klargjøring:*

- Del bevilgningen i to; én del til klimatilpasning og lokale miljøtiltak og én del til globale klima- og miljøtiltak.

**Kap. 164 Likestilling.** Kapitlet dekker bevilgninger til å fremme kvinners rettigheter, deltakelse og posisjon i samfunnet i utviklingsland. Det inkluderer bevilgninger til UNFPA med fokus på seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, og til UN Women, som arbeider med likestillingsspørsmål globalt.

Flere tiltak under dette kapitlet er politisk kontroversielle i samarbeidslandene. Når dette likevel prioriteres av Norge, er det naturlig å tolke det som et uttrykk for at Norge vil ivareta interessene til berørte jenter og kvinner, men også som en kamp for verdier som Norge ønsker å fremme internasjonalt.

Selv om kapitlet også finansierer arbeid for likestilling på globalt nivå, er fokuset på de likestillingsutfordringer som er særlig alvorlige i utviklingsland.

Ingen forslag til endringer.

**Kap. 165. Norfund.** Kapitlet dekker kapitalinnskudd og risikokapital til Norfund, fordelt på utviklingsmandatet, klimainvesteringsfondet og Ukraina-mandatet.

Utviklingsmandatet er forankret i utviklingslands interesser i å skape flere jobber og øke tilgangen til energi. Klimainvesteringsfondet er derimot drevet av globale interesser i å redusere klimagassutslipp. Ukraina-mandatet er en del av Nansen-programmet og må forstås i lys av Norges sikkerhetspolitiske interesse av å fremme økonomisk utvikling i Ukraina.

De ulike innsatsene er tydelig skilt i separate poster, og det er derfor klart hvilke interesser som styrer og hvilke mål som skal oppnås.

Ingen forslag til endringer.

**Kap. 170. Sivilt samfunn.** Kapitlet dekker bevilgninger for å styrke sivilt samfunn i utviklingsland, inkludert deres evne til å fremme utvikling og samfunnsendring basert på menneskerettigheter og demokratiske prinsipper. Den skal også bidra til økt kunnskap, engasjement og debatt om globale miljø- og utviklingsspørsmål i den norske befolkningen.

Bevilgningene retter seg mot norske sivilsamfunnsorganisasjoners arbeid i utviklingsland, samt deres informasjonsarbeid i Norge. Vektlegging av aktiviteter i Norge innebærer ikke nødvendigvis at norske interesser skal fremmes, men kan også forstås som et middel for å opprettholde folkelig engasjement og oppslutning om norsk bistand. Dette er imidlertid ikke klargjort.

*Forslag til klargjøring:*

- Alternativ 1: Klargjør hvorfor bevilgningen er rettet mot norske sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Alternativ 2: Kutt bindingen til norske aktører og aktiviteter i Norge.

**Kap. 171. FNs utviklingsarbeid.** Kapitlet dekker kjernestøtte til FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs barnefond (UNICEF).

Disse FN-organisasjonenes arbeid er i hovedsak rettet mot utfordringer i utviklingsland. Samtidig er det i norsk interesse med et sterkt FN (s. 75, 102), og det er uklart i hvilken grad bevilgninger gjennom FN systemet begrunnes med at FN er den mest effektive kanalen for den aktuelle innsatsen, eller med Norges ønske om å styrke FN som institusjon.

*Interessemotsetninger:* Det kan være konflikt mellom norske interesser i et sterkt FN og utviklingslands interesser, som – ved siden av å være opptatt av et sterkt FN – vil legge stor vekt på lokal utviklingseffekt.

*Forslag til klargjøringer:*

- Klargjør hvilke hensyn som ligger til grunn for bevilgningene, dvs. om hensynet til et sterkt FN influerer på disse bevilgningene.
- Dersom støtten til FN-organisasjonene utelukkende er begrunnet i utviklingslands interesser:
  - Alternativ 1: Klargjør at det er utviklingslands interesser som er styrende for disse bevilgningene.
  - Alternativ 2: Flytt bevilgningene til relevante tematiske kapitler.
- Dersom støtten til FN-organisasjonene er delvis begrunnet i Norges interesse i et sterkt FN:
  - Alternativ 1: Skill mellom støtte til å ivareta multilaterale systemfunksjoner og støtte for å løse utviklingslands utfordringer. Støtte til å ivareta multilaterale systemfunksjoner plasseres under Kap. 151 sammen med andre bevilgninger for å fremme globalt samarbeid, mens støtte for å løse utviklingslands utfordringer plasseres i en relevant tematisk kategori.
  - Alternativ 2: Indiker hvor sterkt hensynet til å ivareta et sterkt FN er vektet i tildelingen.<sup>3</sup> Dersom hensynet til et sterkt FN spiller en vesentlig rolle, vurder å flytte bevilgningen til Kap. 151 sammen med andre bevilgninger for å fremme globalt samarbeid.

**Kap. 172. Multilaterale finansinstitusjoner og gjeldslette.** Kapitlet dekker støtte til Verdensbankgruppen, de regionale utviklingsbankene og fond.

Verdensbanken arbeider både for fattigdomsreduksjon og med globale utfordringer som klimaendringer og pandemier. Banken har forpliktet seg til at 45 prosent av finansieringen skal gå til klimatiltak, fordelt likt mellom utslippskutt og klimatilpasning. Det innebærer at 22,5 prosent av bevilgningen kan knyttes til globale interesser (utslippskutt). Det er imidlertid ikke klart hvor mye som går til pandemibekjempelse og eventuelt andre globale fellesgoder.

Samlet sett er det derfor uklart hvor stor andel av bevilgningene til Verdensbanken som direkte ivaretar utviklingslands interesser, sammenlignet med tiltak begrunnet i globale hensyn.

*Forslag til klargjøringer:*

- Alternativ 1: Klargjør hvor stor del av bevilgningen til Verdensbanken som går til pandemibekjempelse og eventuelt andre globale fellesgoder.
- Alternativ 2: Del bevilgningen til Verdensbanken i to; én del rettet mot reduksjon av fattigdom og ulikhet og én del rettet mot globale utfordringer.

3 Det kan enten gjøres gjennom å bruke kvalitative begreper som "litt/noe/vesentlig vekt", eller gjennom et prosentmål for hvor mye slike hensyn skal vektas, slik man praktiserer ved anbudskonkurranser.

En slik oppdeling gir ikke Stortinget reell innflytelse over forholdet mellom disse, siden dette ligger fast fra Verdensbankens side, men det gjør det enklere å samle *alle* bevilgninger relatert til globale interesser under én overskrift, og vurdere disse opp mot alternative prioriteringer.

**Kap. 179. Flykntingiltak i Norge.** Dette kapitlet inneholder ingen referanser til hvilke interesser som er styrende. Det mest nærliggende er likevel å klassifisere bevilgningen som motivert av norske interesser, både fordi mottakerne er personer bosatt i Norge, og fordi det er i norsk interesse å føre disse utgiftene på bistandsbudsjettet, da dette frigjør ressurser til andre nasjonale formål.

### En budsjettstruktur for økt klarhet om interesser og mål

I tillegg til de forslåtte klargjøringene, vil det bli enklere å få oversikt over og diskutere hvilke interesser som styrer – og bør styre – utviklingspolitikken dersom budsjettet i større grad struktureres etter hvilke kapitler som styres av utviklingslands interesser, og hvilke der globale eller norske interesser spiller en vesentlig rolle.

Forslaget til budsjettstruktur som presenteres her, tar utgangspunkt i at det er politisk uenighet om i hvilken grad andre interesser enn utviklingslands interesser skal styre utviklingspolitikken. Noen mener at utviklingspolitikken fullt ut bør styres utelukkende av utviklingslands interesser, mens andre legger til grunn at norske interesser bør spille en vesentlig rolle. I praksis ligger politikken seg et sted mellom disse ytterpunktene.

Rammeverket nedenfor legger til rette for å synliggjøre slike mellomposisjoner på en bedre måte enn dagens budsjettstruktur.

Den grunnleggende idéen er å dele utviklingspolitikken i tre deler – én del der utviklingslands interesser er styrende og to deler der henholdsvis globale og norske interesser *kan* påvirke prioriteringene. Tredelingen gjør det mulig å la andre hensyn enn utviklingslands interesser spille inn, uten at dette trenger å gjelde alle deler av utviklingspolitikken. Dette bidrar til klarhet om prioriteringene og gjør det enklere å formulere tydelige mål.

Samtidig gir ikke tredelingen noen føringer om at andre enn utviklingslands interesser må styre prioriteringene, det bare indikerer hvor det er *mulig* å la dette skje.

Det tredelte budsjettet er plassert under tre overskrifter som uttrykker tre overordnede innsatsområder:

- **Bekjempe fattigdom og lindre nød.** Her er utviklingslands interesser førende. Tiltak i denne kategorien kan også være i norsk eller global interesse, men disse interessene styrer ikke prioriteringene.
- **Løse globale utfordringer.** Tiltak i denne kategorien vil også være i utviklingslands interesse, men i denne kategorien kan globale interesser potensielt påvirke prioriteringene. Om de skal gjøre det, og i hvilken grad, er et politisk valg.
- **Fremme sikkerhet, stabilitet og internasjonalt samarbeid.** Som for de øvrige kategoriene, skal tiltak i denne kategorien også ha som hovedmål å fremme velferd i utviklingsland, men i denne kategorien kan norske interesser og verdier potensielt påvirke tildelingene, avhengig av politiske valg.

Tabellen nedenfor illustrerer hvordan kapitlene i dagens budsjett kan plasseres i en slik struktur. Anbefalingene over om å dele enkelte kapitler og poster der det er uklart hvilke interesser som styrer, er innarbeidet i forslaget.

| Hovedmål  | Innhold   | Kommentarer  |
|---|---|--|
| Bekjempe fattigdom og lindre nød                  | Kap. 150. Humanitær innsats   | Det legges til grunn at norske interesser ikke skal være styrende her.   |
|   | Kap. 159. Regionbevilgninger, unntatt bevilgningene til Ukraina og naboland og Europa og Sentral-Asia | Det legges til grunn at norske interesser ikke skal være styrende her.   |
|   | Kap. 160a. Helse (unntatt global helsesikkerhet)  | Global helsesikkerhet er plassert i Kap 160b. under «Løse globale utfordringer»  |
|   | Kap. 161a. Utdanning, forskning og offentlige institusjoner   | Poster med mål om å opprettholde norske forskningsmiljøer flyttes til Kap. 161b.   |
|   | Kap. 162. Næringsutvikling, matsystemer og fornybar energi  | Målet om reduserte klimagassutslipp fjernes og flyttes til Kap. 163b. Klimagassutslipp mv.                               |
|   | Kap. 163a. Klimatilpasning og lokale miljøtiltak  | Delene av Kap. 163. som handler om å løse globale utfordringer er plassert i 163b.                                       |
|   | Kap. 164. Likestilling  | Deler av dette kapitlet kan evt. plasseres under den tredje hovedoverskriften, der fremme av norske verdier er sentralt. |
|   | Kap. 165a. Norfund – utviklingsmandatet   |  |
|   | Kap. 170. Sivilt samfunn  |  |
|   | Kap. 171. FNs utviklingsarbeid  | Støtte til UNDP og UNICEF kan evt. legges under aktuelle tematiske kapitler.   |
|   | Kap. 172a. Multilaterale finansinstitusjoners arbeid med fattigdomsreduksjon. Gjeldslette             | Verdensbankens arbeid for å løse globale fellesutfordringer som klima og pandemi er skilt ut i Kap. 172b.                |
| Løse globale utfordringer                         | Kap. 160b. Global helsesikkerhet  |  |
|   | Kap. 163b. Klimagassutslipp, biologisk mangfold og hav  |  |
|   | Kap. 165b. Norfund – Klimainvesteringsfondet  |  |
|   | Kap. 172b. Verdensbanken – klimagassutslipp og andre globale utfordringer                             |  |
| Fremme sikkerhet, stabilitet og globalt samarbeid | Kap. 151. Fred, sikkerhet og globalt samarbeid  | Støtte til å ivareta multilaterale systemfunksjoner (f.eks. fra Kap. 171 FNs utviklingsarbeid) legges her.               |
|   | Kap. 152. Menneskerettigheter   |  |
|   | Kap. 159. Regionbevilgninger til Ukraina og naboland og Europa og Sentral-Asia                        |  |
|   | Kap. 161b. Forskning i Norge  | Bevilgninger for å sikre relevant kompetanse i norske forskningsinstitusjoner  |
|   | Kap. 165b. Norfund - Ukrainamandatet  |  |
|   | Kap. 179. Flykntiltak i Norge   |  |

Plasseringen av det enkelte budsjettkapittel er skjønnsmessig og basert på vår forståelse av gjeldende politiske prioriteringer. For eksempel kunne fredsinnsetts alternativt vært plassert under overskriften «bekjempe fattigdom» dersom målet for innsatsen hadde vært snevret inn til bare å bidra til bedre levekår i utviklingsland.

Strukturelle endringer av budsjettet bør suppleres med klargjøringer i selve teksten, som forslått over. Dette bør til slutt munne ut i klare målformuleringer.

I tillegg bør det presiseres på *hvilken måte* norske og/eller globale hensyn skal påvirke innsatsen der dette er aktuelt. Skal det kunne påvirke både valg av land, tema, kanaler eller virkemidler, eller bare noe av disse? Der dette er uklart, bør det presiseres i teksten.

Samlet sett vil disse endringene gi et vesentlig klarere bilde av hvilke interesser som styrer, og hvilke mål som skal oppnås, enn det dagens budsjett legger til rette for.

Et tilleggspoeng er at en slik gruppering av budsjettet tydeliggjør de ulike begrunnelsene for Norges engasjement i utviklingsland, og gir et bedre grunnlag for politisk debatt om hvordan disse bør gjenspeiles i budsjettprioriteringene.

## Hvilke interesser skal styre utviklingspolitikken?

Hvilke interesser som skal styre utviklingspolitikken er et politisk spørsmål som vi ikke tar stilling til her. Dette avsnittet presenterer sentrale argumenter i den politiske debatten, sammen med faglige vurderinger av disse. Vi argumenterer også for at økt vektlegging av norske og globale interesser bør føre til en revurdering av idéen om å bruke en gitt prosent av nasjonalinntekten på bistand.

Innledningsvis er det grunn til å understreke at alle de tre interessesfærene som dette notatet beskriver – og de ulike beveggrunnene de springer ut ifra – er legitime utgangspunkt for norsk engasjement i utviklingsland; moralske hensyn overfor fattige land, ansvaret for å løse globale fellesutfordringer, og hensynet til norske interesser og verdier.

Spørsmålet er i hvilken grad hvert av disse hensynene skal forme *utviklingspolitikken*, altså den delen av utenrikspolitikken som har som hovedmål å bidra til økt velferd i utviklingsland.

Å argumentere for at globale eller norske interesser ikke skal styre utviklingspolitikken, innebærer ikke at slike hensyn ikke skal ivaretas. Det betyr bare at de må ivaretas gjennom den bredere utenrikspolitikken – med mindre de i tilstrekkelig grad ivaretas som «biefekter» av utviklingspolitikken.

### *Argumenter for at utviklingspolitikken bør styres av utviklingslands interesser*

Siden utviklingspolitikk – og særlig bistand – omfatter tiltak med hovedmål å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, vil utviklingslands interesser naturlig stå sentralt. Argumenter for at disse landenes interesser bør være *styrende* er:

**Moralske hensyn.** Utviklingspolitikken er et uttrykk for en moralsk plikt til å bidra til økonomisk utvikling og velferd i fattigere land. Å la globale eller norske interesser styre hvordan disse ressursene brukes, reduserer verdien av bistanden for utviklingslandene og undergraver idéen om at utviklingspolitikken skal redusere skjevheter i makt og ressurser.

*Vurdering:* Å sette av en fast andel av inntekten til et bestemt formål er sjelden en hensiktsmessig prioriteringsmekanisme. At Norge har benyttet en slik regel på bistandsfeltet over tid, kan tolkes som et uttrykk for at dette ikke er som en annen prioritering der

hensyn veies opp mot hverandre. Det er mer naturlig å tolke det som uttrykk for hvem Norge ønsker å være som nasjon, altså et normativt standpunkt. Det taler for at norske eller globale interesser ikke bør overstyre utviklingslands interesser på dette politikkområdet.

Mot dette kan det innvendes at ikke alle som støtter at Norge skal gi én prosent i bistand, begrunner dette utelukkende med moralske argumenter. Man kan for eksempel mene at moralske hensyn tilsier at Norge bør dele noe mindre enn én prosent av nasjonalinntekten, men at én prosent likevel kan forsvares dersom bistanden – eller deler av den – også ivaretar norske interesser.

Det er altså gode grunner for at bistand motivert utfra moralske hensyn bør styres av utviklingslands interesser, men det er uklart hvor stor del av bistanden dette faktisk gjelder.

**Eierskap og effektivitet.** Utvikling kan ikke påtvinges utenfra. Politikk som er forankret i utviklingslands egne prioriteringer gir større lokalt eierskap og øker sannsynligheten for at reformer gjennomføres og opprettholdes over tid. Det åpner også for bedre tilpasning til kontekst og dermed bedre effektivitet. Politikk som styres av givernes interesser, øker risikoen for symbolpolitikk, dårlig konteksttilpasning og lite varige effekter.

*Vurdering:* Argumentet er mest relevant for prioritering av tema og tiltak. Givernes prioritering av land og kanaler utfra egne interesser vil ikke rammes på samme måte av dette argumentet.

**Retten til selvbestemmelse.** Retten til selvbestemmelse står sentralt i FN-pakten. Dersom utviklingspolitikken skal fremme menneskerettigheter og demokrati, må givne også ha respekt for mottakernes politiske valg. Det blir inkonsistent å fremme demokratiske verdier samtidig som politikken styres utenfra.

*Vurdering:* Samme som over.

### *Argumenter for at også globale interesser bør spille en rolle*

Også utviklingsland rammes når verden ikke klarer å løse felles utfordringer, som klimaendringer eller pandemier. Det taler for at deler av bistanden bør brukes til å løse slike utfordringer, selv om bare utviklingslands interesser er førende.

Det er imidlertid grunn til å tro at utviklingsland ikke vil prioritere mye av sine ressurser til slikt. Utviklingsland står nemlig overfor de samme svake insentivene til å bidra til å løse globale utfordringer som andre, og dessuten har de mindre å rutte med. Hvis bistanden baseres på hva utviklingsland selv prioriterer, vil derfor trolig svært lite – om noe – bli satt av til å løse globale utfordringer.

Hva er så argumentene for likevel å bruke bistand på å løse globale fellesutfordringer?

**Det er i utviklingslands samlede interesse.** Hvis det enkelte lands umiddelbare interesser er styrende, blir det investert for lite i å løse overnasjonale utviklingsutfordringer, sett fra ståstedet til utviklingslandene som *gruppe*. Å legge vekt på globale interesser i utviklingspolitikken korrigerer for de manglende insentivene som det enkelte land har til å bidra til å løse globale utfordringer, og er derfor i utviklingslands samlede interesse.

*Vurdering:* Dette er et argument for å legge vekt på utviklingslands kollektive interesser, ikke et argument for å legge vekt på globale interesser – i betydningen interessene til alle land i verden. Det er likevel et argument for å bruke mer av bistanden på globale fellesutfordringer enn det det enkelte land selv ville velge.

**Kollektivt ansvar og byrdefordeling.** Globale problemer bør løses ved at ansvar og kostnader fordeles på tvers av land på en rimelig måte. Alle land har fordeler av at globale utfordringer løses, og alle land bør derfor bidra til løsningen. Bistand kan betale for den delen av regningen som faller på utviklingsland.

*Vurdering:* Argumentet bygger på et tenkt scenario der alle land betaler inn til en felles pott for å løse globale problemer, og at ressursene deretter brukes på å løse problemene mest mulig effektivt (jf. Global Public Investment-initiativet). Et fond for regnskogbevaring eller forebygging av pandemier kan være eksempler.

Hvis bistand brukes til å betale utviklingslands andel av en slik innsats etter denne logikken, bør dette suppleres av annen finansiering som dekker Norges andel av innsatsen. Dette må komme i tillegg, enten som finansiering utenfor bistanden eller gjennom en økning i bistanden. Uten dette blir tilnærmingen inkonsistent.

Dette argument tilsier altså at vektlegging av globale interesser i utviklingspolitikken bør kombineres med investeringer i globale løsninger fra andre deler av statsbudsjettet. Bistanden kan da brukes til å dekke utviklingslands andel, mens Norges egen andel finansieres gjennom andre budsjettposter. Slik er det ikke i dag.

**Bistand er den eneste realistiske kilden til internasjonal finansiering for å løse globale fellesutfordringer.** Dette argumentet bygger på erkjennelsen av at Norge – som andre land – har for svake insentiver til å investere i globale fellesgoder. Selv om det er i Norges interesse med et stabilt klima, rene hav og styrket globale helseberedskap, er det fare for at investeringene i slike goder blir for lave dersom ansvaret legges til enkeltdepartementer som må prioritere dette opp mot andre formål.

Ved å legge ansvaret for globale fellesgoder under utviklingspolitikken, der budsjettammen oppfattes som gitt av énprosent-rammen, endres kalkylen fundamentalt: Fra det enkelte departements ståsted, framstår investeringer i globale fellesgoder da som kostnadsfrie, siden de i praksis ikke påvirker disse departementenes budsjetter. Da er det enklere å få noe gjort.

*Vurdering:* Argumentet setter fingeren på en viktig dynamikk. Det er nødvendig å finne mekanismer som gjør det politisk enklere å investere i globale fellesgoder enn det ville vært om ansvaret ble lagt på de enkelte sektordepartementene.

Ved å legge alle slike tiltak innenfor en gitt bistandsramme, flyttes imidlertid alle kostnadene ved investeringer i globale fellesgoder over på bistandsmottakere. Bistanden blir da i mindre grad i samsvar med utviklingslands interesser.

Dette er en ubalansert løsning. En mer balansert tilnærming kan gjennomføres ved å:

- La internasjonale investeringer i globale fellesgoder fortsatt sortere under Utenriksdepartementet.
- Opprett et eget budsjettavsnitt for *Investeringer for å løse globale fellesutfordringer*, slik også Sending-utvalget anbefalte, og som den foreslåtte budsjettstrukturen over legger opp til. Dette budsjettavsnittet knyttes ikke direkte til investeringer i ODA-land og regnes derfor ikke nødvendigvis som bistand, men investeringene gjøres der det er mest effektivt for å løse globale utfordringer.
- Når investeringene i globale fellesgoder øker, vurderes det i hvert enkelt tilfelle i hvilken grad finansieringen skal komme fra bistandsrammen eller fra andre deler av statsbudsjettet. For å sikre en balansert tilnærming bør hovedregelen være at noe av finansieringen alltid skal komme fra andre deler av

statsbudsjettet. Dette er en operasjonalisering av *dele-på-regningen*-argumentet for hvordan globale fellesgoder kan håndteres i utviklingspolitikken.<sup>4</sup>

### Argumenter for at også norske interesser bør tillegges vekt

En utviklingspolitikk som føres basert på utviklingslands interesser gir flere fordeler også for Norge og er i den forstand også i norsk interesse. Spørsmålet er om slike fordeler skal ses på som bieffekter eller om Norge skal ta aktive grep for å øke disse fordelene. Det innebærer i så fall å vri utviklingspolitikken bort fra det som er i utviklingslands interesse. Argumenter for dette er:

**Øke bistandens legitimitet og oppslutning.** I den politiske koalisjonen som støtter at Norge skal bruke én prosent på bistand, er det noen som mener at dette er mer enn det Norge bør dele med fattige land. Disse støtter et høyt bistandsnivå bare hvis bistanden innrettes slik at Norge får flere fordeler tilbake.

*Vurdering:* Argumentet peker på en avveining; enten redusere bistanden og la den være styrt av utviklingslands interesser alene, eller opprettholde bistanden på et høyere nivå, men akseptere at (deler av) bistanden påvirkes av norske interesser på en måte som gjør den mindre verdt for utviklingsland. Hvordan man vurderer denne avveiningen avhenger av hvor negativt vektleggingen av norske interesser slår ut for utviklingsland.

**Kostnaden for utviklingsland er liten.** Behovene i verden er store. At Norge velger å bidra på områder hvor vi har større egeninteresse betyr lite i den store sammenheng. Vi kan uansett ikke hjelpe alle. Kombinert med argumentet over, styrker dette argumentet for å skape oppslutning om et høyt bistandsnivå, selv om (noe av) bistanden innrettes mot å tjene norske interesser.

*Vurdering:* For å vurdere dette argumentet, er det nødvendig å se på konkrete eksempler. Et tilfelle hvor argumentet kan være gyldig, er hvis Norge velger å gi bistand til ett fattig land framfor et annet like fattig land fordi Norge har større sikkerhetspolitiske interesser i førstnevnte. Her vil kostnaden for utviklingsland som gruppe være neglisjerbar.

Et eksempel på det motsatte er hvis norske interesser i å begrense migrasjon fører til at bistanden finansierer strengere grensekontroller framfor tiltak som bedrer livsgrunnlaget der potensielle migranter kommer fra. I slike tilfeller har det en reell kostnad for utviklingsland å legge vekt på norske interesser.

Det fremste eksempelet på at prioritering utfra norske interesser rammer de fattigste landene, er at Ukraina nå mottar mer enn 25 prosent av den samlede norske bistanden og 37 prosent av den humanitære bistanden. Ukraina er riktignok et utviklingsland der mange sliter økonomisk og har betydelige humanitære behov. Likevel er Ukraina om lag fem ganger rikere enn mange andre bistandsland og representerer bare 7 prosent av verdens samlede humanitære behov, ifølge FN.<sup>5</sup>

**Bistand er et nyttig virkemiddel i norsk utenrikspolitikk.** Bistand kan være et nyttig virkemiddel for å støtte opp om norske utenrikspolitiske prioriteringer. Engasjementet for fred gir kunnskap om internasjonal politikk og bygger politisk kapital, støtten til multilaterale organisasjoner bidrar til en regelbasert verdensorden, bistand kan brukes til å posisjonere

4 Mæstad. *Bistand eller kjøp av tjenester. Hvordan finansiere bidrag til globale fellesgoder*. CMI working paper 2024.1. Se også *Dele på regningen ... et alternativ til Bistand 2.0*.

5 I følge World Development Indicators var BNI per capita (PPP) i Ukraina 18560 USD i 2024. Til sammenligning var nivået 4448 USD i de minst utviklede landene og 2288 USD i lavinntektslandene. Se også referansene over.

Norge strategisk overfor enkeltland eller i multilaterale fora, og bistand kan «smøre» det diplomatiske maskineriet, kanskje spesielt der Norge har lite næringslivsengasjement eller andre former for samarbeid.

*Vurdering:* Dette er antakelig den viktigste grunnen til at bistand i praksis i noen grad styres av norske interesser. Til forskjell fra andre begrunnelser, legger denne ikke noen vekt på det overordnede formålet med utviklingspolitikken, men gir snarere uttrykk for at utviklingspolitikken er et instrument i den «egentlige» utenrikspolitikken.

Den praksis som dette argumentet leder til, kan være i konflikt med uttalte utviklingspolitiske mål. For eksempel bidrar ønsket om å bruke bistand til å smøre diplomatisk arbeid til at bistanden spres tynt utover, noe som svekker muligheten for å oppnå resultater i utviklingsarbeidet.

I den grad hensynet til bredere utenrikspolitiske interesser bidrar til å svekke oppnåelsen av utviklingspolitiske mål, taler hensynet til formålsintegritet og ansvarlig budsjettering for at tiltaket finansieres over andre deler av statsbudsjettet. Da vil slike tiltak prioriteres opp mot andre tiltak som skal fremme norske interesser og velferd.

### **Énprosenten – lite hensiktsmessig dersom globale/norske interesser skal styre**

Et sentralt trekk ved den utviklingspolitiske debatten i Norge er at det å bruke én prosent av nasjonalinntekten til bistand ofte oppfattes som et tak for norsk engasjement i utviklingsland. Uavhengig av hvor sterke norske interesser av engasjement i utviklingsland er, eller hvor mange eller omfattende globale utfordringer Norge bør bidra til å løse, må derfor finansieringen finnes innenfor denne faste rammen.

Dette er en lite hensiktsmessig tilnærming til politiske prioriteringer. Et prosentmål kan riktignok være en fornuftig tilnærming til det «umulige» spørsmålet om hvor mye Norge bør dele med de som er mye fattigere og har langt større nytte av pengene enn oss.

Et gitt prosentmål er imidlertid ikke en hensiktsmessig tilnærming til hvor mye Norge skal bidra til å løse globale fellesutfordringer. Det bør i stedet knyttes til hvor mye ressurser som trengs for å løse disse utfordringene og hva som er en rimelig byrdefordeling mellom land.

Et prosentmål er heller ikke en rasjonell tilnærming til hvor mye ressurser Norge bør bruke i utviklingsland for å fremme norske interesser. Det bør knyttes til hvor mye slike tiltak bidrar til norsk velferd, sammenlignet med alternativ bruk av ressursene i Norge.

Dette taler for å endre logikken omkring Norges ressursbruk i utviklingsland. Mens den delen som er motivert av moralske hensyn, kan være rammet inn av et prosentmål, bør de delene som handler om å ta kollektivt ansvar for å løse globale utfordringer og fremme norske interesser og verdier, styres av andre logikker.

Dette er ikke nødvendigvis et argument for at bistandsbudsjettet bør øke. Man kan argumentere for at den moralske forpliktelsen til å dele med fattige land er mindre enn én prosent av nasjonalinntekten og at «resten» er betaling for å ivareta globale og norske interesser.

Det er imidlertid et argument for en mer balansert tilnærming enn i dag til hvordan å finansiere nye bidrag til å løse globale utfordringer eller nye initiativer som er i norsk interesse. Nye prioriteringer vil nødvendigvis gå på bekostning av noe, men dette trenger ikke være den bistanden som er uttrykk for Norges forpliktelse til å dele med fattige

land. Det kan like gjerne innebære omprioriteringer av ressurser som i utgangspunktet var tiltenkt nasjonale formål.

I praksis vil dette kunne bety et bistandsbudsjett som svinger mer over tid, men der den bistanden som settes av til å ivareta utviklingslands interesser, blir en mer konstant størrelse og ikke en «restpost», slik dagens tilnærming legger opp til.

## En mer fleksibel tilnærming til bistandsrammen

Diskusjonen over viser at det er lite som taler for at både utviklingslands interesser, globale interesser og norske interesser i utviklingspolitikken kan ivaretas på en tilfredsstillende måte over tid innenfor en gitt budsjetttramme, slik «bistandsprosenten» legger opp til.

Dette innebærer at det er lite hensiktsmessig å diskutere hvilke interesser som skal styre utviklingspolitikken, uten samtidig å drøfte nivået på bistanden.

Disse spørsmålene kan sees i sammenheng ved å svare på disse spørsmålene i rekkefølge:

### 1. Hvor mye skal Norge bidra for å fremme utvikling i fattige land, gitt at utviklingslands interesser er styrende?

Denne diskusjonen vil ta utgangspunkt i de moralske argumentene for å bidra overfor fattige land, men vil også ta hensyn til de fordelene Norge har av å bidra – ikke fordi norske interesser er styrende, men fordi disse fordelene kommer som en bieffekt av innsatsen.

Denne debatten kan munne ut det vi kan kalle et «**hjelpebudsjett**», for å skille det fra bistandsbudsjettet, som er knyttet til OECD DAC sin mer romslige definisjon av hva som kan regnes som bistand.

Hjelpebudsjettet kan gjerne formuleres som et prosentmål, fordi det er uttrykk for en moralsk forpliktelse snarere enn en avveining opp mot andre hensyn, men det kan være lavere (eller høyere) enn én prosent av nasjonalinntekten, avhengig av hvor det politiske flertallet ligger.

Hjelpebudsjettet styres med utgangspunkt i utviklingslands interesser. Som diskutert over, bør utviklingsland i denne sammenhengen antakelig defineres som en mindre gruppe land enn de OECD DAC regner som utviklingsland (se boks 1).

Utviklingslands samlede interesser for å løse globale fellesutfordringer legges til grunn for hvor stor del av hjelpebudsjettet som settes av til investeringer i globale fellesgoder.

Norske interesser kan også påvirke innretningen av hjelpebudsjettet, men bare når det ikke kommer i konflikt med utviklingslands interesser. For eksempel kan norske interesser påvirke valget mellom hvor støtten skal gis når valget står mellom alternativer der behovene og mulighetene til å gjøre en forskjell ellers er like store.

### 2. Hva er Norges rettmessige bidrag til å løse globale fellesutfordringer?

Diskusjonen om dette må først ta stilling til om Norge har et ansvar for å løse globale utfordringer utover det vi bidrar med under 1 – altså det bidraget vi gir utfra utviklingslands samlede interesser.

Hvis svaret på det spørsmålet er ja – noe som høyst sannsynlig er tilfelle for store globale utfordringer som klimaproblemet – er neste spørsmål hvordan bidraget skal finansieres. Gitt at statsbudsjettet samlet sett gir uttrykk for det politiske flertallets optimale avveining mellom ulike hensyn, er det naturlig å fordele inndekningen proporsjonalt over hele statsbudsjettet. I praksis vil det være poster som ikke kan røres, enten av juridiske, moralske, eller andre politiske hensyn. Hjelpesbudsjettet kan være en av disse. Det vil imidlertid være oppsiktsvekkende om det politiske flertallet som står bak hjelpesbudsjettet mener at finansieringen skal komme *utelukkende* fra den delen, slik praksis er i dag.

Det norske bidraget til å løse globale fellesutfordringer kanaliseres dit effekten er størst, uavhengig av om det er i utviklingsland eller andre land.

Denne måten å tenke på vil ha stor betydning for hvordan Norge forholder seg til økte forventninger og forpliktelser om for eksempel finansiering av kutt i klimagassutslipp i utviklingsland. Størstedelen av inndekningen for dette vil antakelig måtte finnes utenfor hjelpesbudsjettet.

### 3. Hvilke øvrige tiltak bør Norge gjennomføre i utviklingsland for å fremme norske interesser og verdier?

Også denne diskusjonen vil ta utgangspunkt i hva som oppnås gjennom de tiltak som gjennomføres under punkt 1 – altså hvor godt norske interesser ivaretas som en bieffekt av tiltak som gjennomføres i utviklingslands interesser. Hvis ytterligere tiltak er ønskelig for å ivareta norske interesser, må inndekning finnes på den delen av statsbudsjettet som primært er satt av til dette. Hjelpesbudsjettet holdes da utenfor og belastes følgelig ikke.

Denne måten å tenke på vil antakelig ha vesentlig betydning for finansieringen av for eksempel den sivile støtten til Ukraina. Ukraina ville mottatt støtte over hjelpesbudsjettet utfra de økonomiske og humanitære behovene landet står overfor – sett i forhold til behovene i andre land i krig og konflikt. Den støtten vil være vesentlig lavere enn dagens støtte. Ytterligere støtte, motivert utfra norske sikkerhetspolitiske interesser, måtte finne inndekning i andre deler av statsbudsjettet, på samme måte som den militære støtten.

En slik tenkemåte tar på alvor at utviklingspolitikken opererer i et landskap preget av ulike legitime interesser og at det ikke er hensiktsmessig over tid å ivareta skiftende interesser på alle disse områdene innenfor en budsjetttramme definert som én prosent av nasjonalinntekten.

Den tredelte budsjettstrukturen som er foreslått over, legger til rette for denne måten å tenke om bistandsbudsjettet på. Å organisere budsjettet etter hvilke interesser som er styrende, fører ikke bare til klarere mål, det legger også til rette for debatt om hvordan økt vekt på globale eller norske interesser bør påvirke bistandsrammen.

Hvor stor bistanden – slik den er definert av OECD DAC – vil bli med denne tilnærmingen, er det vanskelig å si. Det er uansett underordnet. Det vesentlig er at Norge både lever opp til sitt moralske ansvar for å bidra til fattige land og bidrar med sin rettmessige del til å løse globale fellesutfordringer, samtidig som norske interesser ivaretas på en balansert måte gjennom tiltak hjemme og ute.

## Konklusjoner

### **Det er betydelig uklarhet om hvilke interesser som styrer utviklingspolitikken.**

Statsbudsjettet etterlater en rekke uklarheter om i hvilken grad utviklingspolitikken styres av utviklingslands interesser, globale interesser eller norske interesser. Dette skaper uklare mål, skjuler reelle prioriteringer, svekker demokratisk kontroll og gjør det krevende å vurdere effektivitet.

**Budsjettet kan gjøres klarere gjennom enkle grep.** Små endringer i teksten kombinert med splitting av enkelte budsjettposter vil gjøre interesse- og målbildet langt tydeligere.

**En tredelt budsjettstruktur vil gi ytterligere klarhet.** Ved å organisere utviklingsbudsjettet etter hvilke interesser som kan påvirke prioriteringene – utviklingslands, globale og norske – kan målbildet og politiske veivalg synliggjøres på en tydeligere måte.

### **Det finnes gode argumenter for at både utviklingslands interesser, globale interesser og norske interesser bør spille en rolle i utviklingspolitikken.**

Argumentene for at utviklingslands interesser skal styre er særlig sterke, både utfra moralske hensyn og effektivitetshensyn. Men innenfor rammen av det som kan defineres som bistand i henhold til OECD DAC, er det også gode grunner til at globale og norske interesser bør spille en rolle.

### **Det er lite hensiktsmessig å knytte den samlede bistanden til et prosentmål dersom globale og/eller norske interesser påvirker prioriteringene.**

Et prosentmål kan være hensiktsmessig for den delen av utviklingspolitikken som springer ut fra en moralsk forpliktelse til å bidra til fattige land og den delen av bistanden som styres av utviklingslands interesser.

Det er imidlertid ikke noe som taler for å knytte Norges bidrag til å løse globale fellesutfordringer og til fremme av norske interesser i utlandet til et prosentmål. I den grad slike interesser skal styre utviklingspolitikken, er det naturlig med en mer fleksibel bistandsramme som tillater nivået på den samlede bistanden å variere over tid.

Forholdet mellom hvilke interesser som styrer, og nivået på bistanden, kan håndteres på en strukturert måte gjennom en trestegsprosess:

1. **Definer et «hjelpbudsjett»**, som gir uttrykk for den moralske forpliktelsen til å bidra til fattige land. Hjelpbudsjettet uttrykkes som en prosentandel av nasjonalinntekten og forvaltes med utgangspunkt i utviklingslands interesser.
2. **Fastsett hva som er Norges rettmessige andel** av innsatsen for å løse **globale fellesutfordringer**. Inndekning for bidrag utover det som følger av punkt 1) finnes i utgangspunktet i alle deler av statsbudsjettet.
3. **Vurder om norske interesser tilsier ytterligere tiltak** i utviklingsland, ut over det som omfattes av punkt 1) og 2). Eventuelle ytterligere bidrag finansieres av den delen av statsbudsjettet som primært skal tjene norske interesser, ikke av hjelpbudsjettet.

## Etterord. Sammenligning med Sending-utvalgets anbefalinger

Forslagene i dette notatet har mange likhetstrekk med forslagene fra Sending-utvalget. Begge argumenterer for å skille ut investeringer i globale fellesgoder som en egen kategori, for å tydeliggjøre utviklingspolitikkenes ulike mål. Dette notatet argumenterer i tillegg for å klargjøre hvilke deler av utviklingspolitikken – om noen – der norske interesser kan være styrende.

Mens Sending-utvalget anbefalte at 0,7 prosent av BNI settes av til fattigdomsbekjempelse, anbefaler dette notatet at en gitt andel av BNI øremerkes et «hjelpesjett» – det vil si bistand der utviklingslandenes interesser er styrende. Den underliggende ideen er imidlertid den samme: en mekanisme som hindrer at bistand som er ment å ivareta de fattigstes interesser, blir en salderingspost.

Dette notatet foreslår ikke hvor stort hjelpesjettet bør være; det spørsmålet bør være gjenstand for politisk debatt. Det virker imidlertid rimelig å anslå at det vil ligge et sted mellom 0,7 og 1,0 prosent av BNI. Denne delen av bistanden kan i prinsippet inkludere noe finansiering av globale fellesgoder, dersom utviklingslandene selv mener dette er en riktig prioritering. Vi forventer imidlertid at de fleste investeringene i globale fellesgoder må finansieres utenfor hjelpesjettet.

Dersom hjelpesjettet ligger nær 1,0 prosent av BNI, vil anbefalingene i dette notatet trolig være mer ulike anbefalingene fra Sending-utvalget enn om hjelpesjettet ligger nær 0,7 prosent. Da vil nemlig Sending-utvalgets anbefaling om å bruke 0,7/0,3 prosent av BNI på henholdsvis fattigdomsreduksjon og globale fellesgoder, kunne framstå som å prioritere globale fellesgoder for høyt – høyere enn det utviklingslandene selv ville gjort.

Mens Sending-utvalget argumenterte for at også investeringer i globale fellesgoder bør utgjøre en prosentandel av BNI, gradvis økende fra 0,3 prosent til 0,7 prosent, argumenterer dette notatet for at finansiering av globale fellesgoder må styres av en annen logikk, basert på hva som utgjør Norges rimelige bidrag til å løse den enkelte fellesutfordringen. Det innebærer at den samlede bistanden, målt etter OECD DAC sine standarder, vil variere mer over tid.

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

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

#### Engage with us



#### Contact us

Phone: +47 93 80 00 (from Norway)  
Phone: +47 55 70 55 65 (from abroad)  
[cmi@cmi.no](mailto:cmi@cmi.no)  
[www.cmi.no](http://www.cmi.no)  
P.O. Box 6033,  
N-5892 Bergen, Norway  
Jekteviksbakken 31, Bergen

