

# Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond

Dokument 3:4 (2021–2022)



# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2021–2022)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond.*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- vedlegg 2: Statsrådets svar
- vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 7. desember 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
Riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Utdyping av konklusjoner</b> .....	<b>8</b>
3.1	Bistand til tematiske fond støtter ikke godt nok opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand .....	8
3.1.1	Mange mellominntektsland får bistand gjennom norskstøttede fond.....	8
3.1.2	Et høyt antall tematiske fond bidrar til fragmentering av bistanden .....	9
3.1.3	Svakt nasjonalt eierskap i flere fond i undersøkelsen.....	10
3.2	Flere fond kan ikke vise til resultater på bakken, og det er vanskelig å vurdere hvordan gjennomførte aktiviteter fører til endring for mottakerne .....	11
3.2.1	To kunnskapsfond har mottatt støtte over flere år, til tross for svak dokumentasjon av resultater .....	11
3.2.2	Svak framdrift i klimafondet SREP .....	12
3.2.3	Store beløp, men svak resultatrapportering fra helsefondet GFF.....	12
3.3	Utenriksdepartementet har ikke rettet nok oppmerksomhet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond, koster .....	13
3.3.1	Betydelige administrasjonskostnader påløper i flere ledd før midlene når sluttbruker .....	13
3.3.2	Det er lite åpenhet om og vanskelig å få oversikt over kostnadene i Verdensbankens fond ..	15
3.3.3	Utenriksdepartementet har ikke fulgt opp ambisjonen om å gi mer av den multilaterale bistanden som kjernestøtte og mindre som øremerket til fond.....	15
3.3.4	Svak dokumentasjon av resultater av kunnskapsproduksjon til tross for at mye midler går til dette .....	16
3.4	Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en langsiktig og helhetlig strategi for fondsporteføljen.....	17
3.4.1	Mangel på en langsiktig og helhetlig strategi kan føre til at ressursene brukes mindre effektivt .....	17
3.4.2	Utenriksdepartementet involverer seg aktivt i Verdensbankens styre- og reformarbeid .....	19
3.5	Oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere .....	19
3.5.1	Utenriksdepartementet og Norad gjør ofte et grundig forarbeid, men det er svakheter i oppfølgingen av fondene.....	19
3.5.2	Ambassadene har ikke gode nok forutsetninger for å følge opp den multilaterale delen av bistanden.....	20
3.6	Det er fortsatt lite balansert rapportering til Stortinget om resultater av bistand.....	21
<b>4</b>	<b>Anbefalinger</b> .....	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Statsrådets svar</b> .....	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar</b> .....	<b>25</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>26</b>

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Rapport om norsk bistand til Verdensbankens fond

## Figuroversikt

Figur 1 Norsk støtte til Verdensbanken for perioden 2009–2020.....	6
Figur 2 Pengestrømmen i GPE fra norsk støtte til sluttmottaker.....	14
Figur 3 Kostnadsfordelingen i CGAP og Jobs Umbrella (2014–2019).....	17

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

# 1 Innledning

Stadig mer av den norske bistanden går til multilaterale aktører. Fra 2016 til 2020 har andelen av den norske bistanden som går til multilaterale organisasjoner, økt fra 43 til 59 prosent. Det er spesielt den øremerkede støtten til multilaterale organisasjoner, inkludert støtte til ulike typer fond, som har økt. Den øremerkede støtten skiller seg fra kjernestøtte ved at giverne stiller visse betingelser til hvordan støtten brukes, for eksempel knyttet til tema eller land.

Verdensbanken er den største mottakeren av norsk øremerket bistand og er den utviklingsorganisasjonen som administrerer flest fond. Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet brukes flergiverfond både fordi det gir bedre resultater når giverne går sammen om større oppgaver, og fordi det er en mer effektiv måte å forvalte midlene på. Prop. 1 S (2017–2018) viser til at Norge deltar i flergiverfond for å redusere transaksjonskostnadene og styrke giversamarbeidet.

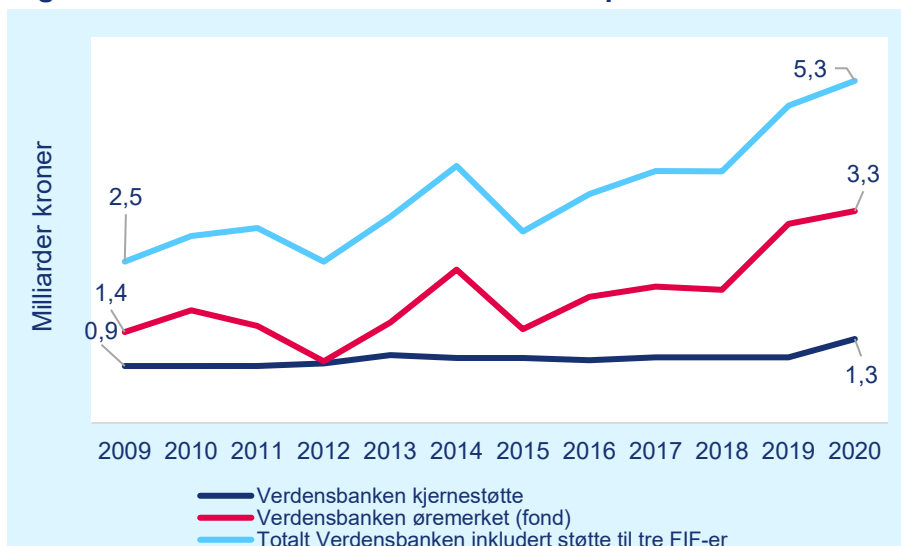
I 2020 mottok Verdensbanken over 5,3 milliarder kroner i norsk støtte, hvorav mer enn 4 milliarder kroner var øremerket støtte som hovedsakelig gikk til fond. Figur 1 viser at det er særlig den øremerkede støtten til Verdensbanken som har økt. Kjernestøtten har vært relativt stabil hele perioden med en liten oppgang i 2020 som blant annet skyldes tilleggsstøtte til å bekjempe koronapandemien.

## Fond

Et fond er en finansieringsmekanisme for å kanalisere bistandsmidler til et bestemt formål fra givere via en administratororganisasjon (*trustee*), som for eksempel Verdensbanken.

De to viktigste typene fond i Verdensbanken er flergiverfond og FIF-er (Financial intermediary funds), der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester.

Figur 1 Norsk støtte til Verdensbanken for perioden 2009–2020<sup>1</sup>



Kilde: bistandsresultater.no

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid for å sikre at støtten som gis gjennom Verdensbankens fond, bidrar til at norske utviklingspolitiske mål nås på en effektiv måte.

<sup>1</sup> De tre FIF-ene som er inkludert i figuren, er Global Partnership for Education (GPE), Global Environmental Facility (GEF) og Strategic Climate Fund (SCF). Verdensbanken er bank, sekretariat og implementeringspartner eller tilskuddsagent for disse tre.

Undersøkelsen omfatter i all hovedsak perioden 2018–2020, men det er også innhentet data før og etter denne perioden. En vesentlig del av undersøkelsen er basert på en dybdeanalyse av fire enkeltfond som til sammen har mottatt mer enn 5 milliarder kroner i norsk støtte. Disse fondene er

- GFF (helsefond, 4,25 milliarder kroner)
- SREP (klimafond, 802 millioner kroner)
- CGAP (fond for finansiell inkludering, 102 millioner kroner)
- Jobs Umbrella (fond for jobbskaping, 70 millioner kroner)

Utdanningsfondene GPE og IFFEd inngår også i undersøkelsen, men i mindre grad. Fondene er valgt ut for å få en variasjon i type fond, størrelse og tematisk område. Undersøkelsen inkluderer også analyser av alle norskstøttede fond i Verdensbanken, og Utenriksdepartementets styring og oppfølging av fondsporteføljen generelt.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Prop. 1 S for Utenriksdepartementet i perioden 2015–2021 med tilhørende innstillinger
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*
- Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*
- Innst. 69 S (2018–2019) til Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i utviklingspolitikken*
- Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 27. august 2021. Departementet har i brev 24. september 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 27. oktober 2021 og statsrådets svar 11. november 2021 følger som vedlegg.

## 2 Konklusjoner

### Konklusjon

- Bistand til tematiske fond støtter ikke godt nok opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand.
- Flere fond kan ikke vise til resultater på bakken, og det er vanskelig å vurdere hvordan gjennomførte aktiviteter fører til endring for mottakerne.
- Utenriksdepartementet har ikke rettet nok oppmerksomhet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond, koster.
- Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en langsiktig og helhetlig strategi for fondsporteføljen.
- Oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere.
- Det er fortsatt lite balansert rapportering til Stortinget om resultater av bistand.

## 3 Utdyping av konklusjoner

Riksrevisjonens undersøkelse viser at støtte som gis gjennom Verdensbankens fond, ikke nødvendigvis bidrar til å nå norske utviklingspolitiske mål på en effektiv måte – verken tverrsektorielle eller sektorspesifikke mål. Flere av de undersøkte fondene evner i liten grad å dokumentere resultater som kommer målgruppen til gode. Dessuten viser undersøkelsen at betydelige administrasjonskostnader belastes i flere ledd fram til sluttbruker, og at det er vanskelig å få en god oversikt over det samlede kostnadsbildet. Derfor er det ikke mulig å slå fast at bistand til fond er kostnadseffektivt slik Utenriksdepartementet legger til grunn. Utenriksdepartementet mangler videre en langsiktig og helhetlig strategi som tydeliggjør i hvilke sammenhenger det vil være riktig å støtte fond, og som angir en begrunnet prioritering mellom øremerket støtte til fond og kjernestøtte til Verdensbanken.

### 3.1 Bistand til tematiske fond støtter ikke godt nok opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand

#### 3.1.1 Mange mellominntektsland får bistand gjennom norskstøttede fond

Fattigdomsorientering er et viktig tverrsektorielt mål for norsk bistand. Det innebærer at bistanden skal bidra til å løfte fattige og marginaliserte grupper,



også utenom de fattigste landene, jf. blant annet Innst. 440 S (2016–2017). I Prop. 1 S (2019–2020) skriver Utenriksdepartementet at en stadig større andel av bistanden vil konsentreres om de minst utviklede landene, særlig i Afrika sør for Sahara, for å styrke fattigdomsorienteringen.

Riksrevisjonen har sett på oversikten over alle fond som har mottatt norsk støtte fram til 2019. Blant de 143 landene som hadde mottatt bistand fra norskstøttede fond, var om lag halvparten mellominntektsland. Innad i denne gruppen er det stor variasjon. Om lag 50 av landene som har mottatt norsk støtte, tilhører gruppen øvre mellominntektsland. I tillegg er flere enn 10 av landene såkalte høyinntektsland.

Utenriksdepartementet bemerker at de fleste fattige bor i mellominntektsland. I tillegg bidrar bistand til globale fellesgoder, som klima, til at bistand til mellominntektsland er nødvendig. Utenriksdepartementet erkjenner like fullt at det kan ha vært utilsiktede lekkasjer av støtte til mellominntektsland gjennom fond der hensikten har vært å støtte lavinntektsland, ofte de fattigste, som er Norges hovedprioritet.

Alle tiltak over bistandsbudsjettet skal kunne klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA), jf. Prop. 1 S (2020–2021). Riksrevisjonen merker seg at flere land som ikke er ODA-godkjent, har mottatt bistand gjennom norskstøttede fond via Verdensbanken, inkludert Saudi-Arabia og flere europeiske land som Polen, Bulgaria og Russland. Det vil si at de ikke faller inn under OECD-DACs definisjon av land som kan motta utviklingsbistand. Utenriksdepartementet har tatt opp med Verdensbanken i ulike sammenhenger at Norge ønsker at fondsmidler kun skal gå til ODA-godkjente land. Verdensbanken sier imidlertid at de ikke stiller krav om dette, men at de forsøker å tilrettelegge for enkelte giveres ønske om at deres bidrag kun går til ODA-godkjente land.

Riksrevisjonen mener at bistand til land som ikke er ODA-godkjent, kombinert med det høye antallet mellominntektsland som mottar bistand, ikke støtter godt nok opp om Stortingets mål om at bistanden skal bidra til fattigdomsreduksjon, jf. blant annet Innst. 440 S (2016–2017).

### 3.1.2 Et høyt antall tematiske fond bidrar til fragmentering av bistanden

Et annet tverrsektorielt mål er å unngå fragmentering av bistanden. Fragmentering innebærer at bistanden gis stykkevis og delt fra mange givere via mange kanaler, noe som kan gi høye transaksjonskostnader og gjøre det vanskelig for mottakerlandene å styre egen utvikling. Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* kan sterkt øremerkede midler føre til økt fragmentering. Busan-erklæringen (2011), som Norge har sluttet seg til, viser til at givene har et ansvar for å motvirke fragmentering av bistanden.

Utenriksdepartementet har de siste årene lagt ned mye arbeid i å redusere antall fond som Norge støtter. Undersøkelsen viser at Norge likevel støtter et stort antall fond i Verdensbanken, anslagsvis 70 mot tidligere over 100. Verdensbanken selv peker også på at å yte finansielle forvaltningstjenester til et stort antall flergiverfond og FIF-er, fører til økt fragmentering. Videre har

eksempelvis det svenske utenriksdepartementet vært særlig kritisk til opprettelsen av et av fondene som inngår i vår undersøkelse – Verdensbankens globale helsefond GFF – der Norge er største bidragsyter. Det svenske utenriksdepartementet ønsker ikke å støtte fondet, fordi det mener at risikoen for fragmentering av helsebistanden var og er større enn fordelene ved GFF. I sum gir fragmentering høyere risiko for at målene for bistanden ikke nås.

### 3.1.3 Svakt nasjonalt eierskap i flere fond i undersøkelsen

To sentrale prinsipper i erklæringene fra Paris, Accra og Busan om bistandseffektivitet, som Norge har sluttet seg til, er nasjonalt eierskap og det å følge nasjonale planer. Eierskap innebærer at mottakerne selv utvikler og gjennomfører langsiktige utviklingsplaner og koordinerer bistanden. Giverne skal basere sin støtte på samarbeidslandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer.

Undersøkelsen viser at for tre av fondene som er undersøkt, CGAP, Jobs Umbrella og GFF, var det giverne som tok initiativ til å opprette dem. Disse fondene er også giverstyrt, noe som innebærer at det er giverne som sitter i fondenes styringskomite og tar de strategiske beslutningene. At mottakerlandene ikke er representert i fondenes beslutningsorganer, kan svekke mottakerlandenes nasjonale eierskap til fondenes aktiviteter og prosjekter. Etter Riksrevisjonens vurdering øker dette risikoen for at bistanden som kanaliseres gjennom disse fondene, ikke oppnår de ønskede resultatene på bakken.

Mottakerorienteringen i utdanningsfondet IFFEd og helsefondet GFF har blitt kritisert både av andre land, forskere og sivile samfunnsorganisasjoner. Kritikken av GFF har kommet fra sivile samfunnsorganisasjoner, som blant annet har pekt på at mottakerland og sivilsamfunnsorganisasjoner ikke er godt nok inkludert i GFFs styre. Når det gjelder IFFEd, har fagekspertene argumentert for at fattige land ikke ønsker å låne penger til utdanning, som er premisset for fondet. Ifølge kritikerne ble IFFEd drevet fram av giverne som mener at fattige land burde bruke mer penger på utdanning. Norad etterspurte også en bedre analyse av den faktiske etterspørselen i mottakerlandene for et slikt initiativ. Norge var blant initiativtakerne til IFFEd, men valgte til slutt å likevel ikke støtte fondet.

Klimafondet SREPs arbeid i Uganda er et annet eksempel på svakt nasjonalt eierskap, med tilhørende negative konsekvenser for framdrift og resultater. SREP har som mål å bidra til at mottakerlandene utvikler flere kilder for energiproduksjon, og at prosjektene utvikles i tillegg til eksisterende energiprogrammer. Denne innretningen har ikke ført fram i Uganda – der tre planlagte SREP-prosjekter stoppet opp og midler ble tilbakebetalt i 2019. 80 prosent av Ugandas energiproduksjon kommer fra vannkraft, men SREP ønsket i stedet å støtte utvikling av geotermisk energi og vindkraft – som er nye energiformer i landet. Dette ble kritisert av både Norad og den norske ambassaden i landet. Disse mente det ville være både mer kostnadseffektivt og bidra til raskere resultater dersom SREP ville støtte det eksisterende energiprogrammet innenfor vannkraft. Ifølge ambassaden manglet SREP i Uganda både nasjonalt eierskap og kompetanse innenfor geotermisk energi. Det er det ugandiske energidepartementet som forvalter fond innenfor

energisektoren, og opprettelsen av nye fond vil derfor også gi kapasitetsutfordringer. Riksrevisjonen mener det er uheldig at mottakerlandets begrensede kapasitet brukes til å utarbeide en investeringsplan som det verken har tilstrekkelig eierskap eller kompetanse til å iverksette.

## 3.2 Flere fond kan ikke vise til resultater på bakken, og det er vanskelig å vurdere hvordan gjennomførte aktiviteter fører til endring for mottakerne

Et grunnleggende styringsprinsipp er at Utenriksdepartementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav for bistanden nås. Resultatinformasjon fra fire utvalgte enkeltfond som har blitt gjennomgått i denne undersøkelsen, viser at det er svakheter ved måloppnåelse og resultater.

### 3.2.1 To kunnskapsfond har mottatt støtte over flere år, til tross for svak dokumentasjon av resultater

Norge har til sammen gitt 217,5 millioner kroner til fondene CGAP, som arbeider for finansiell inkludering, og Jobs Umbrella, som arbeider med jobbskaping. CGAP har mottatt støtte siden 1995, mens Jobs Umbrella har mottatt støtte i tidsrommet 2014–2020. Felles for begge disse fondene er at de skal framskaffe ny kunnskap, og at aktivitetene gjennomføres av Verdensbanken selv.

Undersøkelsen viser at de to fondene i liten grad klarer å vise til reelle resultater i mottakerlandene. Det vil si at fondene i liten grad evner å vise at aktivitetene som gjennomføres, og kunnskapsproduktene som utvikles, fører til reelle endringer for menneskene som skal motta bistanden. Fondenes rammeverk for å måle resultater er ikke utarbeidet på en slik måte at det er mulig å måle resultater lenger ut i resultatkjeden, det vil si på bruker- og samfunnsnivå (*outcome* og *impact*). Resultatrammeverkene gjør det bare mulig å måle resultater på aktivitets- og produktnivå (*output*), eksempelvis antall rapporter og forskningsartikler som er utarbeidet. Selv om aktivitetene til fondene gjennomføres på en god måte, betyr ikke det at aktivitetene bidrar til å nå de overordnede målene for bistanden.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet og Norad har fortsatt støtten til fondene over lang tid, selv om de ikke klarer å vise til resultater på bruker- og samfunnsnivå. CGAP har fått norsk støtte siden 1995. Norad uttaler i intervju at direktoratet er overbevist om at CGAPs kunnskapsproduksjon er nyttig, selv om det er vanskelig å måle nytteverdien nøyaktig. Lederen for CGAP har imidlertid erkjent at det ikke er helt klart om CGAP bidrar til forbedringer for fattige mennesker. Etter Riksrevisjonens vurdering burde et fond som har mottatt norsk støtte siden 1995, kunne vise til resultater og nytteverdien fondet har for sluttbrukere i mottakerland. Riksrevisjonen mener at en antakelse om nytteverdi ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fortsette støtten.

Når det gjelder Jobs Umbrella, som Norge har støttet siden 2014, har Utenriksdepartementet stilt spørsmål ved fondets manglende resultater på bakken. Utenriksdepartementet har vært kritisk til Jobs Umbrellas arbeidsmetodikk og resultater over tid. I desember 2019 skrev Utenriksdepartementet i et notat at «Norge etterlyser konkrete resultater på bakken i stedet for stor grad av analysearbeid og utvikling av tool kits». Utenriksdepartementet besluttet i 2020 å avslutte støtten til Jobs Umbrella, blant annet på grunn av fondets manglende resultater.

### 3.2.2 Svak framdrift i klimafondet SREP

Norske myndigheter har i perioden 2009–2018 til sammen utbetalt 802 millioner kroner til klimainvesteringsfondet SREP. Fondet skal blant annet bidra til å øke tilgangen til fornybar energi i lavinntektsland.

Undersøkelsen viser at SREP etter 13 år så vidt har begynt å gi resultater. Det er få av prosjektene i fondet som kan vise til konkrete resultater. Per desember 2020 er kun 23 prosent av fondets midler, eller 137 millioner dollar, utbetalt. Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet og Norad har vært uenige om norsk støtte til SREP. Utenriksdepartementet delegerte forvaltningsansvaret for SREP til Norad i 2017, og i 2018 anbefalte Norad å avvente videre norsk støtte til SREP. Denne anbefalingen gikk imidlertid imot det som Utenriksdepartementet allerede hadde annonsert om videre norsk støtte på et styremøte samme år.

Norad etterlyste i 2018 en bekreftelse på at SREP er et kostnadseffektivt program som faktisk leverer resultater. Dette har Norad per april 2021 fortsatt ikke fått bekreftet, men direktoratet venter at en framtidig evaluering av fondet vil gi et svar.

Riksrevisjonen forstår at det tar tid å gjennomføre prosjekter innenfor energisektoren. Vi finner det likevel kritikkverdig at sen framdrift og få konkrete resultater ikke i større grad har påvirket Utenriksdepartementets støtte til fondet i perioden 2009–2017.

### 3.2.3 Store beløp, men svak resultatrapportering fra helsefondet GFF

Norske myndigheter er største giver til helsefondet GFF og har i perioden 2016–2020 støttet fondet med om lag 3 milliarder kroner. Fondet skal bidra til bedre helse for kvinner, ungdom og barn, samt å styrke helsesystemer i lav- og mellominntektsland.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å vurdere hvilke resultater som kan knyttes til aktiviteter i regi av GFF, og at det dermed er vanskelig å vite hvordan aktivitetene har ført til endring for mottakerne. Ifølge Norad forsøker ikke GFF å knytte resultatene til fondets egne aktiviteter innenfor helsesektoren. I sin rapportering viser fondet i stedet til de samlede resultatene innenfor helse i det aktuelle landet eller området uten å tydeliggjøre hva som er GFFs bidrag til disse. Riksrevisjonen mener det er uheldig at GFF ikke tydeligere kan vise til hva merverdien til fondet er.

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) er et viktig mål for norsk helsebistand, og GFF er en sentral bidragsyter for å nå dette målet. Undersøkelsen viser at det ikke er mulig å følge utviklingen innenfor SRHR samlet for GFF. Det anslås at om lag 28 prosent av de årlige bevilgningene på 600 millioner kroner i GFF går til SRHR. Dette er imidlertid ikke basert på reelle målinger, men på modelleringer fra historiske data. Det finnes mange anbefalte SRHR-indikatorer for å måle framgang innenfor bærekraftsmål 3 om helse, men GFF innhenter data kun for én indikator for «fødselsrate for ungdom» for alle mottakerland. Siste årsrapport for GFF viser kun til sporadiske bidrag fra enkeltland på området. Det er med andre ord ingen muligheter til å systematisk måle GFFs bidrag til forbedringer innenfor SRHR. Disse svakhetene ved resultatrapporteringen svekker etter Riksrevisjonens vurdering muligheten til å vurdere hva som er resultatene av GFFs arbeid i det enkelte land, og hva GFF har ført til for mottakerne. Det er også vanskelig å vurdere GFFs bidrag til å nå prioriterte, norske mål for helsebistanden.

### 3.3 Utenriksdepartementet har ikke rettet nok oppmerksomhet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond, koster

Utenriksdepartementet har uttalt i budsjettproposisjonene for 2017 og 2018 at utviklingsbankene representerer store multilaterale spleiselag med enhetlige politiske føringer, stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster. Det utdypes i budsjettproposisjonene for 2016–2018 at norske myndigheter er opptatt av å redusere transaksjonskostnadene og øke giversamarbeid gjennom å delta i flergiverfond.

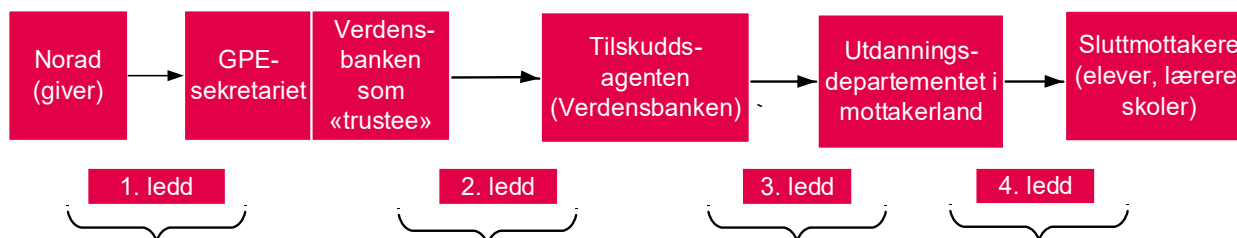
En evaluering fra Norad slår fast at den totale kostnaden ved å gi bistand gjennom fond ikke er synlig, fordi vi kun kjenner driftskostnadene til fondet som pengene går til, men ikke driftskostnadene til andre organisasjoner etter hvert som pengene flyttes ut til mottakere av bistanden. Vår undersøkelse har hatt som mål å skaffe ny kunnskap om hva de faktiske kostnadene ved å gi bistand til Verdensbankens fond er. Undersøkelsen har ikke sammenlignet med andre bistandskanaler eller mekanismer. Vi har imidlertid identifisert flere fordyrende elementer som viser at Utenriksdepartementet bør rette oppmerksomhet mot kostnader.

#### 3.3.1 Betydelige administrasjonskostnader påløper i flere ledd før midlene når sluttbruker

All norsk støtte til fond rapporteres inn som offentlig godkjent bistand til OECD-DAC. I denne bistanden inngår ulike andeler til administrasjon og drift i flere ledd, fra midlene gis fra Norge, og fram til sluttbruker i mottakerland. Dette kan være administrasjonskostnader til Verdensbanken, både indirekte for å dekke felleskostnader i banken og direkte for å administrere det enkelte fond. Det vil også gå med kostnader til administrasjon i de tilfeller der andre organisasjoner eller aktører på landnivå har ansvar for fondsmidler. Det er med andre ord bakt inn betydelige summer til administrasjon og drift i den bistanden som kanaliseres gjennom Verdensbanken.

Utdanningsfondet GPE er et eksempel på et fond der norske bistandsmidler går gjennom flere ledd før midlene når ut til mottakerlandene og eventuelle sluttbrukere i skoler, se figur 2.

**Figur 2 Pengestrømmen i GPE fra norsk støtte til sluttmottaker**



Kilde: Riksrevisjonen

Undersøkelsen viser at for et prosjekt til utdanningssektoren i Uganda, tar både fondet GPE, Verdensbanken og utdanningsdepartementet i Uganda betydelige midler til administrasjon og drift. I Uganda ble lønnsutgifter til ansatte i utdannings- og sportsdepartementet nesten tredoblet sammenlignet med det som opprinnelig var budsjettert. I gjennomsnitt bruker et landprosjekt i fondet nærmere 9 prosent totalt til drift og administrasjon. Dette er i tillegg til kostnadene for å drifte GPEs sekretariat på om lag 6 prosent. Av prosjektmidlene til skoler og elever i Uganda, er det også betydelige midler som ikke når skolene eller elever direkte. Et eksempel kan være dyre reiser som klassifiseres som kapasitetsbygging. Et annet eksempel er kjøp av internasjonale konsulenttenester. Dette er innenfor avtalen, men det innebærer trolig at mindre penger når de som trenger det mest. Også Norad har i sin evaluering påpekt at driftskostnader som påløper i flere ledd, sannsynligvis reduserer andelen av bistanden som blir brukt på tiltak i mottakerlandene.

Kompleks oppbygging av enkelte fond bidrar også til økte administrasjonskostnader. Helsefondet GFF har for eksempel en egen komponent («transfer out») som åpner for at andre organisasjoner kan gjennomføre prosjekter finansiert av fondet. Det kan bety at Norge gir penger til GFF, som administreres av Verdensbanken, som igjen gir penger til for eksempel Unicef, som igjen kan inngå avtaler med et helsedepartement i et mottakerland. I dette tilfellet tar både Verdensbanken og Unicef henholdsvis 5 og 7 prosent i administrasjonsgebyr. Det er ikke tydelig for oss hvorfor Verdensbanken tar et like høyt gebyr for å videreføre midler til en annen organisasjon, som de tar i de tilfellene banken selv har ansvaret for tilskuddet. Dette er fordyrende ledd som gir et ekstra lag med administrasjonskostnader, og som dessuten krever en tettere oppfølging av fondets resultater fra Norge. Utenriksdepartementet opplyser at Verdensbankens gebyr skal reduseres til 1 prosent i fond der deler av midlene overføres til andre organisasjoner. Dette gjelder for fond som opprettes etter 1. januar 2021.

Konsulentkjøp i fond kan også gi et ekstra ledd med administrasjonskostnader fra giver til mottaker. Undersøkelsen viser ett tilfelle der Utenriksdepartementet anskaffet et oppdrag i Somalia fra et konsulentselskap. Etter mye kritikk avsluttet departementet avtalen med selskapet. I Stortinget sa daværende statsråd i 2014 at Norge i stedet skulle støtte Verdensbankens flergiverfond i Somalia. Slik ville behovet for denne typen konsulentbruk gå dramatisk ned, ifølge statsråden, fordi Verdensbanken overtar hoveddelen av ansvaret. Konsulentselskapet har imidlertid etter dette inngått en stor avtale med Verdensbankens flergiverfond i Somalia. Dermed går norske bistandsmidler fortsatt til selskapet, ikke direkte som tidligere, men indirekte gjennom støtte til Verdensbankens fond som deretter kjøper konsulenttenester fra selskapet. I tillegg øker de samlede kostnadene siden midlene nå går gjennom et ekstra ledd før de når mottakerlandet.

### 3.3.2 Det er lite åpenhet om og vanskelig å få oversikt over kostnadene i Verdensbankens fond

Undersøkelsen viser at det er komplisert å få en oversikt over kostnader til drift og administrasjon. Dette skyldes både at kostnadene trekkes i flere ledd, og at Verdensbanken er lite åpne om disse kostnadene. Verdensbanken offentliggjør for eksempel ikke hva den tar i sum til såkalte indirekte kostnader, det vil si felleskostnader til blant annet IKT- og HR-tjenester for hele banken. Dette er informasjon som er viktig for å vite prisen, eller kostnadsinndekningen, banken tar for å administrere fond. Det er i tillegg mange ulike regler for å trekke gebyrer og avgifter som endres over tid. Denne kompleksiteten gjør det vanskelig for offentligheten å vite hva det koster å gi bistand gjennom Verdensbanken.

Både Utenriksdepartementet og Norad viser til at den finansielle rapporteringen i fond kan være vanskelig å forstå. Norad har også etterspurt større åpenhet om de totale kostnadene knyttet til administrasjon av fond. Utenriksdepartementet og Norad har likevel i liten grad vurdert eller regnet på hva det koster å bruke fond som kanal. Det er få eksempler på at de etterprøver kostnader i fond som kanal generelt, eller i enkeltfond spesielt. Riksrevisjonen vurderer dette som kritikkverdig.

Riksrevisjonen vil videre peke på at det i de årlige budsjettproposisjonene ikke rapporteres om administrasjonskostnader ved å bruke fond som en kanal. Riksrevisjonen konstaterer at et uklart kostnadsbilde kombinert med få kostnadsvurderinger fra departementets side i sum gjør det umulig å etterprøve om departementets forutsetninger om effektivitet og stordriftsfordeler faktisk stemmer.

### 3.3.3 Utenriksdepartementet har ikke fulgt opp ambisjonen om å gi mer av den multilaterale bistanden som kjernestøtte og mindre som øremerket til fond

I Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* står det at regjeringen vil vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Dette ble begrunnet med at sterkt øremerkede midler kan gi økt fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene. Utenriksdepartementet har i



ettertid ikke kunnet svare på hva de gjør for å vri støtten til Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Utenriksdepartementet opplyser at det foreløpig er uklart om kjernestøtten vil økes ved neste påfyllingsrunde til Verdensbankens internasjonale utviklingsfond (IDA).

Undersøkelsen viser at fondsmidler ofte brukes til å støtte Verdensbankens kjerneprosjekter (IDA-midler). Midlene fra fond utgjør da ofte små beløp sammenlignet med kjernestøtten. Flere tilskudd i fondet Jobs Umbrella og GFF er eksempler på det. Verken Utenriksdepartementet eller Norad har tydelig begrunnet hvorfor disse midlene ikke er gitt direkte som kjernestøtte, som på denne måten kunne redusert kostnadene til administrasjon.

Utenriksdepartementet skriver at Norge gir en vesentlig lavere andel av kjernestøtte til IDA, og tilsvarende høyere andel øremerking av midler, enn land det er naturlig å sammenligne seg med, som for eksempel Sverige. Verdensbanken foretrekker også å motta kjernestøtte. Verdensbanken begrunner dette med at oppgangen i antall tematiske fond og FIF-er de siste årene har kostnader som potensiell ineffektivitet, duplisering og risiko for fragmentering av den globale bistandsarkitekturen.

Størsteparten av økningen i den multilaterale bistanden fra Norge har gjennom flere år blitt gitt som øremerkede midler til blant annet fond og ikke som kjernestøtte. Dette er i strid med det regjeringen har lagt til grunn i Meld. St. 27 (2018–2019). Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet et solid beslutningsgrunnlag som drøfter prioriteringene mellom kjernestøtte og øremerket støtte. Dette gir risiko for at bistanden blir mindre effektiv og kommer færre mennesker til gode.

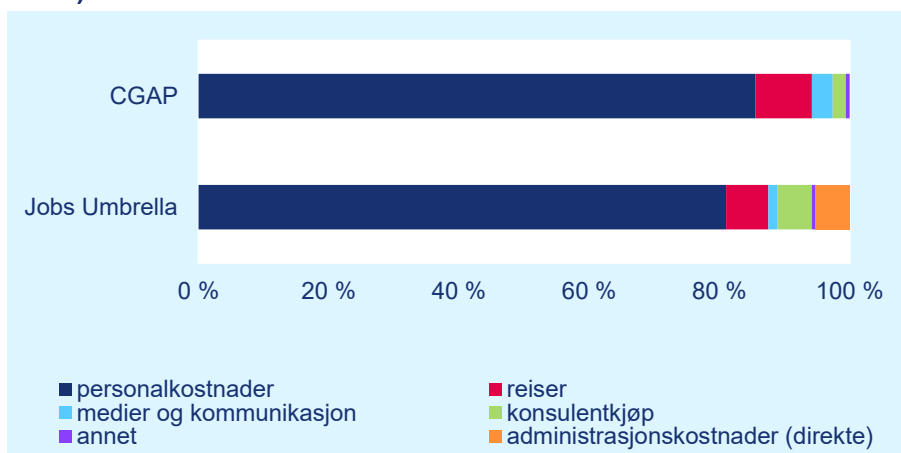
### 3.3.4 Svak dokumentasjon av resultater av kunnskapsproduksjon til tross for at mye midler går til dette

Undersøkelsen viser at det går mye penger til bankutførte fond. Dette er midler som benyttes av banken selv til kunnskapsproduksjon, analyse og rådgivning, og ikke midler som når brukere direkte i mottakerland. I 2020 gikk totalt 30 prosent av alle midler som ble utbetalt fra flergiverfond til bankutførte fond. Dette utgjør over 1 milliard dollar. Norge er en av de største bidragsyterne til slike fond.

CGAP og Jobs Umbrella er eksempler på slike fond. Figur 3 viser kostnadsfordelingen for CGAP og Jobs Umbrella for de finansielle årene 2014–2019. Kostnadene går til å betale personalkostnader, reiser, medier og kommunikasjon, husleie, konsulentkjøp samt utgifter til administrasjon og prosjektstyring.



**Figur 3 Kostnadsfordelingen i CGAP og Jobs Umbrella (2014–2019)**



Kilde: Uttrekk for utbetalinger for CGAP TF072273 og for Jobs Umbrella TF072322 for de finansielle årene 2014–2019

Det er forståelig at banken benytter midler til å følge opp og gi råd til mottakerland. Samtidig er det for liten åpenhet om resultatet. Det er også svak dokumentasjon av fondenes nytteverdi for mottakerlandene. Utfordringen med å måle resultater i små flergiverfond er også noe Verdensbanken selv har pekt på. Selv om mange små fond bidrar til innovasjon og kunnskapsoppbygging, er det ifølge banken vanskelig i mange tilfeller å måle hvordan de bidrar til utvikling. Riksrevisjonen har forståelse for at en andel av norske bistandsmidler brukes til bankens aktiviteter med kunnskapsproduksjon og teknisk assistanse. Etter vår vurdering er det likevel problematisk at så mye norsk bistand finansierer bankens aktiviteter uten at departementet sikrer seg solid resultatrapportering som viser at disse midlene, eller kunnskapen som produseres, kommer innbyggere i mottakerlandene til gode i større grad.

### 3.4 Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en langsiktig og helhetlig strategi for fondsporteføljen

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for styring og forvaltning av norskstøttede fond, jf. økonomireglementet § 4.

#### 3.4.1 Mangel på en langsiktig og helhetlig strategi kan føre til at ressursene brukes mindre effektivt

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet ikke har noen overordnet strategi for norsk støtte til Verdensbanken generelt eller til fond spesielt. Riksrevisjonen vurderer dette som kritikkverdig.

Departementet anser den årlige budsjettproposisjonen som det viktigste strategiske dokumentet for norsk støtte til fond. Dokumentet gir ifølge departementet klare føringer og begrunnelser for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være riktig å bidra til fond. Det er for øvrig politisk

ledelse i departementet og bankens ledelse som diskuterer medvirkning i tematiske fond.

Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke informasjonen som går fram av de årlige budsjettproposisjonene, tilstrekkelig til å gi en helhetlig strategisk tilnærming for norsk støtte til Verdensbankens fond. Budsjettproposisjonene inneholder i hovedsak informasjon om mål for kjernestøtten og hvilke temaer som prioriteres i den sammenheng. De rapporterer ikke om hvor mange fond Norge støtter. Selv om enkeltfond omtales, ses ikke de ulike fondene i sammenheng på tvers av temaer og geografisk innretning. De årlige budsjettproposisjonene gir dermed ikke klare føringer for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være strategisk riktig å bidra til fond.

I motsetning til det norske utenriksdepartementet har det svenske utenriksdepartementet en flerårig strategi for sitt arbeid opp mot Verdensbanken. Sveriges øremerkede støtte til flergiverfond skal også gis i samsvar med strategien. Det svenske utenriksdepartementet opplyser at strategien gir en god diskusjon om prioriteringer der ulike interesser veies opp mot hverandre.

Mangelen på en tydelig strategi i arbeidet med fond er etter Riksrevisjonens vurdering en svakhet i Utenriksdepartementets og Norads arbeid med Verdensbankens fond. En helhetlig strategisk tilnærming kunne bidratt til å tydeliggjøre hvilke fond som bør motta norsk støtte, og gitt en bedre begrunnet prioritering mellom øremerket støtte til fond og kjernestøtte. Dagens fondsportefølje består av mange fond, noen store og mange små, og det er vanskelig å se noen helhetlig vurdering bak sammensetningen av fond som Norge støtter.

Et eksempel på konsekvensen av skiftende prioriteringer er Norads arbeid med opprettelsen av utdanningsfondet IFFEd. Dette forarbeidet var ressurskrevende for Norad, som deltok aktivt i en arbeidsgruppe over en periode på nesten to år. Norge valgte likevel å ikke gå inn for støtte til IFFEd da fondet etter hvert skulle opprettes, blant annet fordi det heller var et ønske om å prioritere initiativ knyttet til utdanning i sårbare stater. Etter Riksrevisjonens syn burde det ha blitt gjort en grundigere vurdering av dette på et tidligere tidspunkt. Norge hadde forut for opprettelsen av IFFEd finansiert kommisjonen som foreslo dette fondet, med over 100 millioner kroner. Dette eksempelet viser etter vår vurdering at en lite langsiktig styring av fondsporteføljen kan føre til at ressursene brukes mindre effektivt.

Ansvar for støtten til Verdensbankens fond er delt på ulike fagavdelinger i Utenriksdepartementet og Norad. Seksjon for multilaterale utviklingsbanker (bankseksjonen) i Utenriksdepartementet har riktignok ansvaret for Norges samarbeid med Verdensbankens styre og reformene av de ulike typene fond. Det er ingen seksjon som har det overordnede strategiske ansvaret for den samlede støtten til fond, eller som skal se all norsk støtte til fond i sammenheng. En slik desentralisert organisering forsterker, etter Riksrevisjonens syn, behovet for en overordnet og tydelig strategisk tilnærming.

### 3.4.2 Utenriksdepartementet involverer seg aktivt i Verdensbankens styre- og reformarbeid

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad arbeider aktivt opp mot de interne prosessene i Verdensbanken. Norge har aktivt støttet Verdensbankens reform av FIF-er og flergiverfond, som blant annet skal bidra til mindre fragmentering. Norge har også fått gjennomslag for flere innspill knyttet til reformen, blant annet om å standardisere og forbedre resultatmåling og -rapportering. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Samtidig er Utenriksdepartementet og Norad i varierende grad i stand til å påvirke beslutningene som tas. Prosessene er kompliserte, og det er lange styringslinjer fra Norad og Utenriksdepartementet via den felles nordiske-baltiske styrerepresentanten til beslutninger fattes i Verdensbankens styre. Undersøkelsen viser blant annet at Utenriksdepartementet og Norad ikke alltid har oversikt over beslutningsprosessene som er viktige for Norge. For eksempel ble det nye rammeverket for FIF-er godkjent uten at Utenriksdepartementet og Norad var kjent med dette.

## 3.5 Oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere

Styringen og oppfølgingen av norsk støtte til fond skjer i hovedsak sentralt i Utenriksdepartementet og Norad, men oppfølging skjer også på landnivå gjennom ambassadene.

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere. Det gjelder for eksempel for CGAP og Jobs Umbrella.

### 3.5.1 Utenriksdepartementet og Norad gjør ofte et grundig forarbeid, men det er svakheter i oppfølgingen av fondene

Utenriksdepartementets system for tilskuddsforvaltning skal ifølge Prop. 1 S (2018–2019) sørge for at Stortingets bevilgningsvedtak iverksettes som forutsatt, at tilskuddsmidler forvaltes i henhold til relevant regelverk og gjeldende føringer, og at tiltakene gir resultater.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad ofte gjør et grundig forarbeid i kvalitetssikringen av dokumenter ved opprettelsen av nye fond og før Norge velger å støtte et allerede eksisterende fond. Forarbeidet innebærer blant annet vurderinger av resultatrammeverk, utarbeidelse av avtaler og juridisk kvalitetssikring. Samtidig er det stor variasjon mellom enkeltfondene som har blitt undersøkt. Det har blitt gjort et grundig forarbeid for fondene GFF, SREP og IFFEd, mens forarbeidet for både CGAP og Jobs Umbrella var lite grundig.

Sammenlignet med det ofte grundige forarbeidet viser undersøkelsen at bistandsforvaltningen i mindre grad følger opp fondene i gjennomføringsfasen. Det er få skriftlige vurderinger av blant annet framdrift og resultater sammenlignet med planleggingsfasen. For eksempel har Utenriksdepartementet og Norad i liten grad fulgt opp svakhetene i CGAPs resultatrammeverk, selv om svakhetene har ført til at det ikke er mulig å

måle resultater på bruker- og samfunnsnivå. Videre har forvaltningen i liten grad fulgt med på utviklingen og økningen i de samlede kostnadene til administrasjon og drift i fond. Utenriksdepartementet opplyser at fondsporteføljen i perioder har vokst sterkt, slik at kapasiteten til oppfølging av fond i perioder har blitt strukket.

Flere av årsrapportene for fondene er også lite informative særlig om finansiell informasjon. Dette er blant annet tilfellet for Jobs Umbrella og GFF. Samlet sett mener Riksrevisjonen at dette kan bidra til dårligere oppfølging av fond og gi høyere risiko for at Norge ikke oppnår ønskede resultater med støtten som gis.

### 3.5.2 Ambassadene har ikke gode nok forutsetninger for å følge opp den multilaterale delen av bistanden

Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* må norske myndigheter styrke sin oppfølging av blant annet de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom arbeidet som skjer på landnivå, og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner. Ambassadenes ansvar for fond er nedfelt i årsinstruksen fra Utenriksdepartementet. I perioden 2019–2021 har ambassadene blitt bedt om å følge med på aktiviteter i regi av globale fond som Norge gir betydelige bidrag til.

Undersøkelsen viser at flere ambassader mener at Utenriksdepartementets forventninger til dem ikke er tydelige nok. En av ambassadene peker på at Utenriksdepartementet må tydeliggjøre hva de skal følge opp – om det er prosjektenes regnskaper eller resultatrammeverk. Videre mangler det dokumenter som mandater eller sjekklister som tydeliggjør hvordan oppfølging eventuelt skal skje. At flere ambassader ikke oppfatter styringssignaler som tydelige, øker etter Riksrevisjonens vurdering risikoen for at departementet ikke mottar viktig informasjon fra landnivå om norskstøttede fond.

Ifølge Utenriksdepartementet har rapporteringen fra ambassadene om fondenes aktiviteter på landnivå blitt bedre, og flere ambassader er sterkere engasjert i multilateralt utviklingssamarbeid enn tidligere. Departementet opplyser samtidig at noen ambassader ikke prioriterer dette høyt og sliter med kapasiteten. Flere ambassader bekrefter dette og etterlyser en klarere prioritering fra Utenriksdepartementet om hvordan oppfølgingen av fond skal ses i sammenheng med andre oppgaver.

Undersøkelsen viser også at flere ambassader etterlyser bedre informasjonsdeling om enkeltfond mellom Utenriksdepartementet og ambassadene. Avdelinger og seksjoner i Utenriksdepartementet har ulik praksis for informasjonsdeling med ambassadene. Behovet for en bedre struktur rundt informasjonsdelingen forsterkes av hyppige utskiftninger i stillinger ute og hjemme. En mer strukturert informasjonsdeling kan bidra til at ambassadene får mer kunnskap om norskstøttede fond i det aktuelle landet, som igjen gjør dem bedre i stand til å rapportere mer relevant informasjon tilbake til departementet.

I tillegg gir også flere ambassader uttrykk for at de mangler oversikt over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå. Dette er en forutsetning for at ambassadene skal kunne følge med på norskstøttede fond, og Riksrevisjonen mener derfor at ambassadene bør ha en slik oversikt. Norads arbeid med å utarbeide oversikt over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå har bidratt til at denne informasjonen nå er lettere tilgjengelig. Informasjonen har imidlertid ikke vært systematisk delt med relevante ambassader.

Riksrevisjonen merker seg at lite tydelige forventninger fra departementet om hva ambassadene skal følge opp, kombinert med at ambassadene hovedsakelig er organisert for å følge opp den bilaterale bistanden, gjør det vanskelig for ambassadene å følge opp norskstøttede fond, slik forventningen uttrykkes i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Samtidig er det forhold ved Verdensbankens styring og organisering som kan gjøre det vanskelig for ambassadene å ta det ansvaret som meldingen legger til grunn at de skal ta. Mye av Verdensbankens aktiviteter styres fra bankens hovedkontor og ikke nødvendigvis ved bankens lokale eller regionale kontor i mottakerlandene. Derfor oppleves Verdensbanken noen ganger som vanskelig å komme i dialog med på landnivå.

Samlet sett mener Riksrevisjonen at det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har satt ambassadene bedre i stand til å følge opp også den multilaterale delen av bistanden – som utgjør en stadig større andel av norsk bistand.

### 3.6 Det er fortsatt lite balansert rapportering til Stortinget om resultater av bistand

Budsjettproposisjonen skal bygge på prinsipper fastsatt i bevilgningsreglementet §§ 3–9, som blant annet fastslår at departementet skal opplyse om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Ifølge økonomireglementet § 5 skal budsjettforslaget til Stortinget gi grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementets rapportering om norsk bistand til Verdensbankens fond i budsjettproposisjonene for 2018–2021 er lite balansert. Departementet viser i stor grad til positive enkeltresultater, og utfordringer og svake resultater nevnes sjelden, også når departementet er kjent med dette. Jobs Umbrella er et eksempel på et fond der departementet ikke har vært fornøyd med resultatene. Likevel er det kun positive bidrag fra fondet som er rapportert til Stortinget.

Rapporteringen til Stortinget om klimafondet SREP er et eksempel på at Utenriksdepartementet rapporterer om en større grad av måloppnåelse enn det departementet er kjent med gjennom Norads rapportering. Ifølge Norads tekstutkast til Prop. 1 S (2019–2020) har fondet begynt å levere på sine hovedresultatmål, men det er langt fram til full måloppnåelse. I budsjettproposisjonen skriver departementet derimot at SREP har levert på sine hovedresultatmål, men det er noe vei fram til full måloppnåelse. Året

etter, i tekstutkastet til Prop. 1 S (2020–2021), skriver Norad at SREP har opplevd store forsinkelser og så vidt er i gang med å oppnå sine aggregerte målsettinger. Informasjon om mangelfull måloppnåelse er ikke å gjenfinne i endelig Prop. 1 S (2020–2021) hvor Utenriksdepartementet skriver at fondet til dels har hatt store forsinkelser, i stor grad på grunn av ytre omstendigheter. Etter Riksrevisjonens vurdering vil Utenriksdepartementets mindre kritiske rapportering kunne bidra til å gi Stortinget et feilaktig inntrykk av bistanden til fond.

Riksrevisjonens undersøkelse, Dokument 3:10 (2018–2019), om informasjon om resultater av bistand til utdanning viste også at det var svakheter i rapporteringen til Stortinget. Undersøkelsen viste den gang både til eksempler på direkte feilrapportering og misvisende rapportering. Statsråden svarte at han tok dette funnet på alvor og ville sørge for at rapporteringen framover ble bedre og mer dekkende.

Riksrevisjonen ser at det ikke er mulig å rapportere om alle fond i budsjettproposisjonen hvert år. Dette er likevel ikke til hinder for at departementet rapporterer nøyaktig og balansert.

Det rapporteres ikke om kostnader til administrasjon eller drift for noen av fondene som er med i undersøkelsen. Det rapporteres heller ikke om kostnadseffektivitet generelt ved bruk av Verdensbankens fond.

I sum fører dette til at Stortinget ikke får en balansert og dekkende framstilling av hvilke resultater som er oppnådd, og hva denne bistanden koster. Riksrevisjonen mener at denne manglende informasjonen kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.

## 4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- arbeider for at norskstøttede fond i større grad kan vise til resultater for sluttbrukere i mottakerlandene
- følger opp kostnader i fond tettere og utarbeider et bedre kunnskapsgrunnlag for å vite om støtten til fond er kostnadseffektiv
- følger opp Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* ved å vurdere å gi mer av den multilaterale støtten til Verdensbanken som kjernestøtte
- utvikler en mer langsiktig og helhetlig strategi for norsk støtte til Verdensbankens fond
- setter ambassadene bedre i stand til å følge med på den multilaterale bistanden, blant annet ved å konkretisere forventningene til hva ambassadene skal følge opp
- sørger for at Stortinget får en mer balansert og dekkende framstilling av oppnådde resultater og hva bistanden til fond koster

## 5 Statsrådets svar

Statsråden gir uttrykk for at funnene i rapporten er viktig for Utenriksdepartementet, og for framtidig forvaltning av fond. Statsråden understreker at departementet vil bruke Riksrevisjonens funn og anbefalinger til å jobbe videre med forvaltningsrutiner og oppfølging av fond. Arbeidet med god dokumentasjon vil bli prioritert.

Statsråden viser til at fond brukes for politisk påvirkning og for å fremme norske prioriteringer. Støtte til fond, mer eller mindre øremerket, er et supplement til ikke øremerket kjernestøtte, for å påvirke også gjennom andre kanaler enn Verdensbankens styre. Norge er engasjert i om lag 70 fond i Verdensbanken, noe som er en reduksjon fra over 130 fond i 2015. Arbeidet med å slanke fondsporteføljen har vært tid- og ressurskrevende. I februar 2021 trakk Norge seg også ut av ett av Riksrevisjonens utvalgte fond, fordi dette ikke leverte tilfredsstillende resultater.

Verdensbanken har de siste tre årene arbeidet sammen med flere givere, inkludert Norge, med en fondsreform. Formålet har blant annet vært å effektivisere driften av fond, samt forebygge og motvirke økende fragmentering av bistand gjennom banken. Norge har støttet dette reformarbeidet meget aktivt, gjennom deltakelse i Trust Fund Forum. Norge har i samarbeid med andre land fått gjennomslag for mange innspill, blant annet standardisering og forbedret resultatmåling og -rapportering. Gjennom dette reformarbeidet jobber giverne for større åpenhet rundt administrasjonskostnader, formidling av resultater og bevisstgjøring rundt fondsarbeid hos mottakerne.

Statsråden understreker at Verdensbanken gjennomgående kommer svært godt ut av evalueringer av bistandseffektivitet og resultater. Dette er en viktig grunn til at Norge går inn i fond i Verdensbanken. Multilateralt utviklingssamarbeid, gir dessuten betydelige effektivitetsgevinster for mottakerlandene, som ellers ville måtte forholde seg til svært mange givere med egne agendaer og rapporteringskrav. Dette øker mottakerlandenes gjennomføringsevne, som vi er avhengig av for at bistanden skal gi gode resultater.

Statsråden kommenterer i det følgende Riksrevisjonens anbefalinger.

- Når det gjelder anbefalingen om å arbeide for at norskstøttede fond i større grad kan vise til resultater for sluttbrukere i mottakerlandene, viser statsråden til at grunnlaget for deltakelse i fond ligger i en grundig planleggingsfase og etablering av resultatrammeverk. Her vil det ifølge statsråden være rom for forbedringer. Gjennom departementets arbeid i styrende organer i fond, er det viktig å påse at banken oppnår konkrete resultater for sluttbrukere i mottakerland og at banken aktivt informerer om fondenes resultater. Det pågår ifølge statsråden et mer målrettet arbeid med dette i banken, eksempelvis gjennom digitale løsninger. Statsråden påpeker videre at også departementet og Norad må sørge for at resultater kommuniseres.

Statsråden viser til at i noen fond arbeides det primært med forskning og utredning. Statsråden understreker at målet med forskning og utredning er å få mest mulig utvikling ut av midler som «treffer bakken» i samarbeidslandene.

- Statsråden kommenterer videre Riksrevisjonens anbefaling om å følge opp kostnader tettere i fond og utarbeide et bedre kunnskapsgrunnlag for å vite om støtten til fond er kostnadseffektiv. Riksrevisjonens rapportutkast etterlater ifølge statsråden et inntrykk av at bistanden gjennom Verdensbanken er kostbar bistand. Statsråden mener det er behov for en referanse til hvilke andre former og kanaler for utviklingssamarbeid det da sammenliknes med. Videre anser statsråden det til dels som misvisende å inkludere støtte til myndighetene i utviklingsland som administrative kostnader. Samarbeid med myndighetene er ifølge statsråden sentralt for å bygge kapasitet og for å oppnå varig endring.

Statsråden opplyser at oppfølging av kostnader og kostnadseffektivitet i fond inngår i givernes løpende dialog med banken. Dette arbeidet er og vil forbli høyt prioritert. Statsråden viser videre til en kommende gjennomgang i regi av MOPAN (Multilateral Organizations Performance Assessment Network) som vil gi oppdatert innsikt når det gjelder effektivitet.

- Statsråden viser til anbefalingen om å vurdere å gi mer av den multilaterale støtten til Verdensbanken som kjernestøtte. Den forestående 20. giverlandspåfyllingen i IDA (IDA20) er ifølge statsråden framskyndet med ett år på grunn av store finansieringsbehov for å møte korona-pandemien. Forhandlingene er nå i en slutfase. Statsråden opplyser at regjeringen vil ta stilling til Norges bidrag til IDA20 i lys av hvor godt forhandlingsresultatet svarer på Norges utviklingspolitiske prioriteringer, jf. Hurdalsplattformen. Statsråden vil, også etter IDA20-påfyllingen, fortløpende vurdere balansepunktet mellom norsk kjerne- og fondsstøtte gjennom Verdensbanken, jf. Stortingets tilslutning til Meld. St. 27 (2018–2019).
- Riksrevisjonen anbefaler også Utenriksdepartementet å utvikle en mer langsiktig og helhetlig strategi for norsk støtte til Verdensbankens fond. Statsråden viser til Hurdalsplattformen, der regjeringen varsler at den kritisk vil gjennomgå bruken av globale fond for å sikre mer effektiv utviklingsbistand. Statsråden vil finne en egnet måte å gjennomføre en slik gjennomgang på.
- Når det gjelder anbefalingen som gjelder ambassadene, påpeker statsråden at de ofte ikke er ressursmessig satt opp for å dekke multilateralt samarbeid. Dette er noe departementet tar på alvor, som det også framgår av Meld. St. 27 (2018–2019). Oppfølgingsarbeidet bør ifølge statsråden prioriteres opp innenfor de ressursrammene man til enhver tid har. Det er naturlig at Norges høye andel av multilateral bistand også avspeiler seg i vektingen av arbeidet på bilaterale utestasjoner. I hovedsak bør stasjonene prioritere oppfølging av fond hvor Norge er en stor bidragsyter. Selv innen realistiske ressursrammer



framholder statsråden at det ligger muligheter for kvalitetsheving gjennom mer målrettet informasjon hjemmefra, så vel som enda bedre kommunikasjon mellom Utenriksdepartementet, Norad, ambassadene og nordisk-baltisk kontor i Verdensbanken.

- Statsråden framholder at rapportering til Stortinget skal være korrekt og opplysende. Departementet medgir at det i rapporteringen om Verdensbankens fond har vært lagt mest vekt på å formidle positive resultater som viser hva Norge får igjen for betydelige bistandsbidrag. Statsråden viser til at innenfor format-begrensningene i Prop. 1 S vil det alltid være en avveining å velge ut det som bør kommuniseres for å gi Stortinget best mulig informasjon. Like fullt har det ifølge statsråden i noen tilfeller vært mangelfull rapportering på svak måloppnåelse og utfordringer. Departementet tar Riksrevisjonens anbefaling til etterretning, og vil ta med seg denne i framtidig resultatrapportering. Statsråden vil sørge for at dette gjøres gjeldende for all resultatrapportering i sitt budsjett.

## 6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. november 2021.

**Per-Kristian Foss**

**Helga Pedersen**

**Anne Tingelstad Wøien   Beate Heieren Hundhammer   Arve Lønnum**

---

Jens Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Birgitte Frogner Sivertsen 22241448

Vår dato

26.10.2021

Deres dato

Vår referanse

2019/01421-163

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl§ 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET

Postboks 8114 DEP

0032 OSLO

Att: statsråd Anne Beathe Tvinnereim

## Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:4 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 27. august 2021, og på departementets svar 24. september 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 11. november 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Dokument 3:4 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond*

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utviklingsministeren

11. november 2021

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

**Utkast til Dokument 3:4 (2021-2022) om Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond**

Jeg viser til Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:4 om Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond, datert 27. oktober. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Utenriksdepartementet vil følge opp merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- arbeider for at norskstøttede fond i større grad kan vise til resultater for sluttbrukere i mottakerlandene
- følger opp kostnader tettere i fond og utarbeider et bedre kunnskapsgrunnlag for å vite om støtten til fond er kostnadseffektiv
- følger opp Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* ved å vurdere å gi mer av den multilaterale støtten til Verdensbanken som kjernestøtte
- utvikler en mer langsiktig og helhetlig strategi for norsk støtte til Verdensbankens fond
- setter ambassadene bedre i stand til å følge med på den multilaterale bistanden, blant annet ved å konkretisere forventningene til hva ambassadene skal følge opp
- sørger for at Stortinget får en mer balansert og dekkende framstilling av oppnådde resultater, og hva bistanden til fond koster

***Departementets oppfølging***

Departementet takker Riksrevisjonen for godt samarbeid under gjennomgangen. Forholdene som omtales i dokumentet, omfatter i all hovedsak perioden 2018-2020. Funnene er viktige for Utenriksdepartementet, og for fremtidig forvaltning av fond.

Fond brukes for politisk påvirkning gjennom dialog med de multilaterale utviklingsbankene – i overveiende grad Verdensbanken – og for å fremme norske prioriteringer. Sentralt i dialogen står tiltak for større utviklingseffektivitet, innovativ og katalytisk finansiering, økt mobilisering av privat kapital, og bedre resultater og resultatformidling. Støtte til fond, mer eller mindre øremerket, er et supplement til ikke øremerkede kjernebidrag, for å påvirke også gjennom andre kanaler enn Verdensbankens styre.



Norge er engasjert i om lag 70 fond i, eller administrert av, Verdensbanken. Porteføljen er redusert fra over 130 fond i 2015, etter en målrettet innsats for å slanke denne. Dette har vært et tid- og ressurskrevende arbeid. Departementet har spesielt arbeidet med å lukke norsk deltakelse i eldre fond. I februar 2021 trakk Norge seg også ut av ett av Riksrevisjonens utvalgte fond, fordi dette ikke leverte tilfredsstillende resultater.

Riksrevisjonen har valgt å gjøre dybdeundersøkelser av fire fond. Dette er et lite utvalg. Jeg synes det er grunn til å stille spørsmål ved om dette gir et tilstrekkelig representativt grunnlag for å trekke vidtrekkende konklusjoner, gjeldende for «Norsk støtte til Verdensbankens fond» (jf. rapportens tittel).

Verdensbanken har de siste tre årene arbeidet sammen med flere givere, inkludert Norge, med en fondsreform, bl.a. for å effektivisere driften av fond, samt forebygge og motvirke økende fragmentering av bistand gjennom banken. Norge har støttet dette reformarbeidet meget aktivt, gjennom deltakelse i *Trust Fund Forum*. Flere konsultasjoner er gjennomført med banken. Norge har i samarbeid med andre land fått gjennomslag for mange innspill, bl.a. standardisering og forbedret resultatmåling og -rapportering. Gjennom dette reformarbeidet jobber giverne for større åpenhet rundt administrasjonskostnader, formidling av resultater og bevisstgjøring rundt fondsarbeid hos mottakerne.

Jeg finner grunn til å understreke at Verdensbanken gjennomgående kommer svært godt ut av evalueringer av bistandseffektivitet og resultater, som en av de mest effektive av alle multilaterale kanaler. Dette er en viktig grunn til at Norge, når vi går inn i fond, i overveiende grad velger å støtte fond i – eller administrert av – nettopp Verdensbanken. Dette gjelder også de aller fleste andre giverland.

Bistand som kanaliseres gjennom multilaterale fond bidrar også til å avlaste mottakerlands myndigheter, som ellers må forholde seg til svært mange givere med egne agendaer og rapporteringskrav. Multilateralt utviklingssamarbeid, der giverne samler seg i felleseide institusjoner og finansieringsmekanismer (spleiselag), gir betydelige effektivitetsgevinster for mottakerlandene. Dermed øker også deres gjennomføringsevne, som vi er avhengig av for at bistanden skal gi gode resultater.

I det etterfølgende ønsker jeg kort å kommentere Riksrevisjonens seks anbefalinger.

### **Utenriksdepartementet anbefales å arbeide for at norskstøttede fond i større grad kan vise til resultater for sluttbrukere i mottakerlandene**

Det er viktig å understreke at både Verdensbanken, giverne og mottakerlandene har felles plattformer for samarbeidet. Nasjonalt eierskap og mottakerorientering ligger godt nedfelt i landstrategier godkjent av myndighetene og vedtatt i bankens styre, samt i landenes egne utviklingsplaner. Disse må banken forholde seg til ved opprettelse av fond, og ved den bistanden som ytes gjennom fondene. Landenes prioriteringer fremgår av landspesifikke *Country Partnership Frameworks*. I *Global Partnership for Education* (GPE) og *Global Financing Facility* (GFF) er mottakerland og sivilt samfunn også sterkt representert i styrende organer.

Grunnlaget for deltakelse i fond ligger i en grundig planleggingsfase og etablering av resultatrammeverk. Her vil det like fullt som regel være rom for forbedringer. Gjennom departementets representasjon i styrende organer i fond, er det viktig å påse at banken oppnår

konkrete resultater for sluttbrukere i mottakerland, samt at man aktivt og lett tilgjengelig informerer om resultatene til alle berørte aktører og det interesserte publikum for øvrig. Dette vil vi følge opp.

Gjennom bankens Trust Fund Reform og etablering av såkalte paraplyfond er det i fondenes sekretariater etablert egne stillinger for kommunikasjonsarbeid. Det arbeides nå mer fokusert med spredning av resultater både gjennom sosiale medier, videoer, rapporter og digitale løsninger enn for 2-3 år siden. Eksempler på dette, hvor Norge er partner, er havfondet PROBLUE, energifondet ESMAP, fondet for *Digital Development Platforms* og *Global Health Platform*. Det påhviler også departementet og Norad å sørge for at resultater kommuniseres.

Gjennom noen fond arbeides det primært med forskning og utredning. Det kan i noen tilfeller synes som om avstanden til sluttbrukerne dermed blir lang. Jeg finner grunn til å understreke at alt arbeid som drives er motivert av et ønske om å få mest mulig fattigdomsbekjempelse ut av givernes støtte. Målet med forskning og utredning er å få mest mulig utvikling ut av midler som «treffer bakken» i samarbeidslandene, dvs. det alt overveiende.

#### **Utenriksdepartementet anbefales å følge opp kostnader tettere i fond og utarbeide et bedre kunnskapsgrunnlag for å vite om støtten til fond er kostnadseffektiv**

Riksrevisjonens rapportutkast etterlater et inntrykk av at bistanden gjennom Verdensbanken er kostbar bistand, men vi mener det er behov for en referanse til hvilke andre former og kanaler for utviklingssamarbeid det da sammenliknes med.

Riksrevisjonen har inkludert støtte til myndighetene i utviklingsland som administrative kostnader i sin modell. Samarbeid med myndighetene er sentralt for å bygge kapasitet og for å oppnå varig endring. Jeg mener det er til dels misvisende å inkludere dette som administrative kostnader.

I vurderinger av multilaterale organisasjoner legges det i stor grad vekt på funn fra MOPAN (*Multilateral Organizations Performance Assessment Network*). Den siste gjennomgangen fra 2015-16 framhever at Verdensbanken er en effektiv institusjon. En ny gjennomgang er nå under planlegging, denne vil gi oppdatert innsikt i kunnskapsgrunnlaget.

Oppfølging av kostnader og kostnadseffektivitet relatert til fond inngår i givernes løpende dialog med banken, gjennom det omtalte *Trust Fund Reform* og *Trust Fund Forum* i banken. Dette arbeidet er og vil forbli høyt prioritert.

#### **Utenriksdepartementet anbefales å følge opp Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid ved å vurdere å gi mer av den multilaterale støtten til Verdensbanken som kjerne støtte**

Som det framgår av Dokument 3:4 (Figur 1), utgjør kjerne støtten til Verdensbanken om lag 1,3 mrd. kroner i 2020, mens den øremerkede støtten gjennom fond utgjør om lag 4 mrd. kroner. Kjerneandelen er dermed på ca. 25 %. Over tid har kjerneandelen i hovedsak vært fallende, fra 36 % i 2009.

Kjerne støtten til Verdensbanken består av to komponenter; bidrag til generelle kapitaløkninger i IBRD og IFC (både innskudd av aksjekapital og statsgarantier) og bidrag til IDA (*International Development Association*), bankens fond for de 74 fattigste landene i



verden. Selv om vi refererer til IDA som et «fond», er det vesensforskjellig fra andre fondsmekanismer. IDA er en sentral pillar i bankens kjernevirksomhet, der bidragene ikke øremerkes.

Den siste kapitalpåfyllingen ble vedtatt i 2018. Den neste muligheten til å øke Norges kjernebidrag til Verdensbanken, absolutt og relativt til støtten gjennom fond, er den forestående 20. giverlandspåfyllingen i IDA (med budsjettvirkning for perioden 2023-25). IDA20 er framskyndet med ett år pga. store finansieringsbehov for å møte korona-pandemien. Etter forhandlinger siden april i år, skal det avgis tilsagn 15.-16. desember, under et møte i Tokyo. Forhandlingene er nå i en slutfase. Regjeringen vil ta stilling til Norges bidrag til IDA20 i lys av hvor godt forhandlingsresultatet svarer på våre utviklingspolitiske prioriteringer, jf. Hurdalsplattformen.

Spørsmålet om evt. norsk bistand gjennom fond melder seg langt hyppigere enn anledningene til å øke kjernestøtten, i IDA altså hvert tredje år. Jeg vil, også etter IDA20-påfyllingen, fortløpende holde øye med og vurdere balansepunktet mellom norsk kjerne- og fondsstøtte gjennom Verdensbanken, jf. Stortingets tilslutning til Meld. St. 27 («multimeldingen»).

#### **Utenriksdepartementet anbefales å utvikle en mer langsiktig og helhetlig strategi for norsk støtte til Verdensbankens fond**

I undersøkelsen påpeker Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet ikke har noen overordnet strategi for norsk støtte til Verdensbanken generelt eller til fond spesielt. Mangelen på en tydelig strategi i arbeidet med fond er etter Riksrevisjonens vurdering en svakhet i Utenriksdepartementets og Norads arbeid med Verdensbankens fond.

I Meld. St. 27 (2018-2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* varsles en gjennomgang av fond som kanal for norsk bistand med mål om å identifisere gode og effektive fondsmekanismer. Dette arbeidet er utsatt pga. covid-19-pandemien. I Hurdalsplattformen varsler regjeringen at den kritisk vil gjennomgå bruken av globale fond for å sikre mer effektiv utviklingsbistand. Jeg vil finne en egnet måte å gjennomføre en slik gjennomgang på.

#### **Utenriksdepartementet anbefales å sette ambassadene bedre i stand til å følge med på den multilaterale bistanden, blant annet ved å konkretisere forventningene til hva ambassadene skal følge opp**

Riksrevisjonen viser til at ambassadene ikke har gode nok forutsetninger for å følge opp den multilaterale delen av bistanden, herunder fond i Verdensbanken. Ambassadene er ofte ikke ressursmessig satt opp for å dekke multilateralt samarbeid. Som det fremgår av «multimeldingen» er dette noe departementet tar på alvor. Oppfølgingsarbeidet bør oppprioriteres innenfor de ressursrammene man til enhver tid har. Det er naturlig at Norges høye andel av multilateral bistand også avspeiler seg i vektingen av arbeidet på bilaterale utestasjoner. I hovedsak bør stasjonene prioritere oppfølging av fond hvor Norge er en stor bidragsyter. Selv innen realistiske ressursrammer ligger det muligheter for kvalitetsheving gjennom mer målrettet informasjon hjemmefra, så vel som enda bedre kommunikasjon mellom UD, Norad, ambassadene og nordisk-baltisk kontor i Verdensbanken.

#### **Utenriksdepartementet anbefales å sørge for at Stortinget får en mer balansert og dekkende framstilling av oppnådde resultater, og hva bistanden til fond koster**

Riksrevisjonen framholder at Utenriksdepartementets rapportering om norsk bistand til Verdensbankens fond i budsjettproposisjonene for 2018-21 er lite balansert og i stor grad viser til positive enkeltresultater.

Rapportering til Stortinget skal være korrekt og opplysende. Departementet medgir at det i rapporteringen om Verdensbankens fond har vært lagt mest vekt på å formidle positive resultater som viser hva Norge får igjen for betydelige bistandsbidrag, i målbare størrelser der dette er mulig. Innenfor format-begrensningene i Prop. 1 S vil det alltid være en avveining å velge ut det som bør kommuniseres for å gi Stortinget best mulig informasjon. Når det er sagt, har det i noen tilfeller vært mangelfull rapportering på svak måloppnåelse og utfordringer. Departementet tar Riksrevisjonens anbefaling til etterretning, og vil ta med seg denne i fremtidig resultatrapportering. Jeg vil sørge for at dette gjøres gjeldende for all resultatrapportering i mitt budsjett.

Til slutt vil jeg understreke at Utenriksdepartementet vil bruke Riksrevisjonens funn og anbefalinger til å jobbe videre med og forbedre våre forvaltningsrutiner og oppfølging av fond. Vi vil herunder prioritere arbeidet med god dokumentasjon.

Vennlig hilsen



Anne Beathe Tvinnereim

Vedlegg 3:

# Rapport om norsk bistand til Verdensbankens fond

---

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAI's standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1	Bakgrunn .....	6
1.2	Mål og problemstillinger .....	7
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>8</b>
2.1	Metodisk tilnærming til problemstillingen om hvilke fond Norge har støttet, og med hvilke beløp .....	8
2.2	Metodisk tilnærming til problemstillingen om effektivitet i utvalgte enkeltfond .....	8
2.3	Metodisk tilnærming til problemstillingen om Utenriksdepartementets styring og oppfølging .....	10
2.4	Intervjuer og skriftlige spørsmål .....	11
2.5	Andre skriftlige kilder .....	12
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>13</b>
3.1	Overordnede mål og føringer for norsk utviklingssamarbeid .....	13
3.2	Mål og føringer for utvalgte sektorområder .....	15
3.3	Krav til Utenriksdepartementets forvaltning og kontroll av bistanden .....	18
<b>4</b>	<b>Omfang og innretning av norsk støtte til fond i Verdensbanken</b> .....	<b>22</b>
4.1	Øremerket støtte til fond i Verdensbanken.....	22
4.2	Utbetalinger på porteføljenivå i flergiverfond og FIF-er ( <i>financial intermediary funds</i> ) .....	26
4.3	Verdensbankens styring og forvaltning av fond .....	27
4.4	Norsk støtte til fond i perioden 2009–2020 .....	28
<b>5</b>	<b>Resultater i utvalgte fond og deres bidrag til å nå utviklingspolitiske mål</b> .....	<b>35</b>
5.1	Bankutførte fond – Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) og Jobs Umbrella.....	36
5.2	Scaling up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP) .....	45
5.3	Global Financing Facility – GFF .....	52
5.4	International Finance Facility for Education (IFFEd) .....	57
<b>6</b>	<b>Kostnader i fond</b> .....	<b>60</b>
6.1	Et komplekst system med lite åpenhet om kostnader .....	60
6.2	Ressursbruk i Utenriksdepartementet og Norad til forvaltning av fond .....	61
6.3	Kostnader i flergiverfond eksemplifisert ved helsefondet GFF og to bankutførte fond .....	63
6.4	Kostnader i FIF eksemplifisert ved utdanningspartnerskapet GPE .....	73
6.5	Eksempel på at konsulentbruk kan øke antall ledd bistanden går gjennom før den når sluttbruker .....	79
<b>7</b>	<b>Utenriksdepartementets styring og oppfølging av støtten til fond</b> .....	<b>82</b>
7.1	Arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad i forvaltningen av fond .....	82
7.2	Ambassadenes arbeid med fond på landnivå .....	84
7.3	Arbeid mot misligheter og korrupsjon.....	87
7.4	Strategiske føringer for støtten til Verdensbankens fond .....	89
<b>8</b>	<b>Utenriksdepartementets og Norads arbeid overfor Verdensbanken sentralt for å gjøre fond mer effektivt</b> .....	<b>91</b>
8.1	Arbeidet overfor Verdensbankens styre og andre fora .....	91

8.2	Reformen av flergiverfond .....	92
8.3	Reformen av FIF-er .....	96
8.4	Utenriksdepartementets og Norads øvrige arbeid knyttet til Verdensbankens forvaltning av fond .....	99
<b>9</b>	<b>Vurderinger .....</b>	<b>100</b>
9.1	Bistand til tematiske fond støtter ikke godt nok opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand	100
9.2	Flere fond kan ikke vise til resultater på bakken, og det er vanskelig å vurdere hvordan gjennomførte aktiviteter fører til endring for mottakerne .....	102
9.3	Utenriksdepartementet har ikke hatt nok oppmerksomhet rettet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond koster.....	103
9.4	Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en helhetlig styring av fondsporteføljen.....	106
9.5	Oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere .....	107
9.6	Det er fortsatt lite balansert rapportering om resultater av bistand til Stortinget.....	108
<b>10</b>	<b>Referanseliste.....</b>	<b>110</b>

## Tabelloversikt

Tabell 1	Effektiviteten i utvalgte enkeltfond sett opp mot Norges utviklingspolitiske målsettinger for bistanden* .....	35
Tabell 2	Resultatene i SREP per 3. juni 2021, kumulative tall* .....	48
Tabell 3	Gebyrer Verdensbanken har belastet GFF for 2007–2020 (dollar, kroner og prosent) .....	67
Tabell 4	Fordeling av utbetalte midler til helseprosjektet i Uganda – ikke kontraktsfestede midler .....	70
Tabell 5	Oversikt over alle typer administrasjon- og driftskostnader i GPE i 2019 på fondsnivå og for prosjekter på landnivå.....	76

## Figuroversikt

Figur 1	Organisasjonskart for Verdensbankgruppen.....	23
Figur 2	Totale utbetalinger samlet fra flergiverfond og FIF-er for 2002–2020.....	26
Figur 3	Utbetalinger gjennom flergiverfond og andel utbetalt til bankutførte fond (BETF), 2002–2020.....	27
Figur 4	Norsk støtte til Verdensbanken (kjernestøtte, øremerket støtte til fond og støtte totalt inkludert til tre FIF-er for perioden 2009–2020).....	30
Figur 5	Jobs Umbrellas oppbygning .....	42
Figur 6	Oversikt over fondene i Climate Investment Funds (CIF) .....	46
Figur 7	Prosessen med å utvikle og gjennomføre prosjekter i SREP .....	47
Figur 8	Samlet norsk bistand i milliarder kroner og antall årsverk i Utenriksdepartementet, ved ambassadene og Norad for 2016–2020 .....	62
Figur 9	Skjematisk oversikt over samlede administrasjonskostnader i et flergiverfond* .....	64
Figur 10	Gjennomsnittskostnader for alle bankutførte fond der Norge bidrar, 2009–2019 (prosent) .....	65
Figur 11	Fordeling av kostnader i GFF .....	68
Figur 12	Fordeling av kontraktsfestede kostnader i helseprosjekt i Uganda med samfinansiering av GFF .....	70
Figur 13	Kostnadsfordelingen i CGAP og Jobs Umbrella (2014–2019).....	71
Figur 14	Pengestrømmen i GPE fra norsk støtte til sluttmottaker .....	75
Figur 15	Norsk støtte til somaliske myndigheter gjennom Verdensbanken går gjennom flere ledd .....	81

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Om Verdensbanken .....	23
-------------	------------------------	----



## Ordliste og forklaringer over de mest sentrale begrepene og fondene

- **Development Finance-avdelingen** – er den avdelingen i Verdensbanken som har særskilt ansvar for fond.
- **DFID** – *Department for International Development* var Storbritannias departement for utviklingssamarbeid, men er fra 2020 blitt erstattet av Foreign, Commonwealth and Development Office, departementet for utenriks-, samvelde- og utviklingssaker.
- **DPC** – er Verdensbankens klientsider for givere, med informasjon om blant annet fond. Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
- **Endringsteori** – en endringsteori beskriver hvorfor og hvordan bistandsarbeidet skal skape den ønskede samfunnsendringen.
- **Fattigdomsorientering** – handler om i hvilken grad bistanden bidrar til å bekjempe fattigdom.
- **Flergiverfond** – (*multi-donor trust fund*) er når flere givere går sammen om å støtte ett eller flere temaer til ett eller flere land. Det finnes også éngiverfond. Flergiverfond i verdensbanken består av **(1) Bankutførte fond** (*bank-executed trust funds*, BETF) som støtter programmer og aktiviteter som gjennomføres av banken selv, eller **(2) Mottakerutførte fond** (*recipient-executed trust funds*, RETF) som støtter programmer og aktiviteter som gjennomføres av en annen organisasjon, som regel myndighetene i et mottakerland. Ofte består et flergiverfond av både BETF og RETF.
- **Mottakerorientering** – handler om mottakerlandenes eierskap til, og mulighet til å påvirke, bistandsprosjekter og aktiviteter som berører dem.
- **Myk øremerking** – (*preferencing*) innebærer at en giver gir støtte til ett eller flere underfond i et paraplyfond, på bakgrunn av sine politiske prioriteringer. I slike tilfeller er ikke banken juridisk forpliktet til å etterkomme givers ønsker. Noen ganger blir myk øremerking brukt om støtte til tematiske prioriteringer, spesielt i FN-systemet. I slike tilfeller er FN eller tilskuddsmottaker juridisk forpliktet til å bruke midlene til de temaene giver ønsker.
- **NBO** – (Nordic Baltic Office) er den nordisk-baltiske valggruppens faste kontor i Verdensbanken. Norge har en rådgiver ved kontoret som fungerer som bindeledd mellom styrerepresentanten og Utenriksdepartementet, og som hjelper til med å samle og formidle norske innspill til saker som skal drøftes i Verdensbankens styre.
- **FIF** – (*financial intermediary funds*, FIF-er, eller finansielle forvaltningstjenester) er ofte større fond der Verdensbanken mottar, investerer og utbetaler midler i tråd med instruksjonene fra FIF-ene selv. FIF-ene fungerer i større grad som selvstendige enheter enn flergiverfond. Verdensbanken har mindre ansvar for resultatene i en FIF sammenlignet med et flergiverfond. I praksis er det imidlertid betydelig variasjon i hvilke roller banken innehar i de ulike FIF-ene.
- **FIF Framework** – FIF – rammeverket fra juni 2019 setter rammene for Verdensbankens reform av FIF-er.
- **Gates Foundation** – er en privat stiftelse opprettet av Bill og Melinda Gates, som blant annet jobber med å forbedre helsetilbudet og redusere ekstrem fattigdom i utviklingsland.
- **IBRD** – Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD) er én av to institusjoner som til sammen utgjør Verdensbanken. IBRD gir lån på gunstige vilkår til myndighetene i mellominntektsland.
- **IFC** – Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC) er en del av Verdensbankgruppen. IFC investerer i og gir faglig bistand til privat sektor i utviklingsland.
- **IDA** – Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) er én av to institusjoner som til sammen utgjør Verdensbanken. Som hovedregel gir IDA rentefrie lån til myndighetene i de 76 fattigste landene. Fondet får sine midler fra giverland som Norge gjennom påfyllingsforhandlinger hvert tredje år.
- **Kjernestøtte** – er fri støtte til Verdensbanken som banken bruker til å finansiere prosjekter i utviklingsland. Kjernestøtten er midler som betales til organisasjoner uten at det legges føringer på hvilke land eller typer prosjekter og programmer som skal motta midlene.
- **OECD DAC** – Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, OECDs utviklingskomité.
- **Paraplyfond** – er en viktig del av den pågående reformen av flergiverfond. Paraplyfond samler mindre flergiverfond, såkalte underfond, som dekker lignende temaer under et stort fond.

- **PTA** – (Plan – Tilskudd – Avtale) er et elektronisk forvaltningsverktøy som brukes av Utenriksdepartementet og Norad.
- **Tilskuddsagent** (*grant agent* eller *implementing agency*) – i en FIF er det én av flere organisasjoner som implementerer prosjektene. Disse kalles da tilskuddsagent.
- **Trust Fund Forum** – et forum der de største giverne til Verdensbankens fond diskuterer spørsmål knyttet til flergiverfond og FIF-er med de ansvarlige i Verdensbanken.
- **Trust Fund Policy** – overordnet rammeverk med retningslinjer for fond.
- **Trustee** – den enheten som ansvarlig for å forvalte pengene, det vil si oppgaver som å motta, investere og utbetale midler.
- **Øremerket støtte** – betyr at det er visse betingelser knyttet til støtten, det kan være til tema, program, land eller lignende. Støtte til fond er som regel øremerket støtte.
- **Sida** – er det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid.
- **Underfond** – er mindre flergiverfond som er samlet i et større paraplyfond. Utenriksdepartementet bruker begrepet «vinduer» eller «pilarer» om enhetene som er samlet under et paraplyfond. I denne rapporten bruker vi i stedet begrepet «underfond». I tillegg til slike underfond kan andre fond være tilknyttet et paraplyfond, såkalte «tilknyttede fond» (associated funds).
- **UNDP** – er FNs utviklingsprogram, som arbeider for langsiktig utvikling ved å bistå land med blant annet rådgivning, politikkutforming og gjennomføring.
- **UNFPA** – er FNs befolkningsfond, som arbeider med befolknings- og utviklingsspørsmål.
- **Unicef** – er FNs barnefond, verdens største hjelpeorganisasjon for barn.
- **Unesco** – er FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon.
- **WHO** – er verdens helseorganisasjon.

#### Fond som omtales i rapporten

- **CGAP** – *The Consultative Group to Assist the Poor* er et flergiverfond der temaet er næringsutvikling og mikrofinans. Fondet er globalt, og formålet er at alle skal inkluderes finansielt ved hjelp av innovative løsninger gjennom anvendt forskning og aktiv deltakelse fra tilbydere av finansielle tjenester.
- **CIF** – *Climate Investment Funds* er verdens største klimafond. SCF er ett av to underfond i CIF.
- **ECW** – *Education Cannot Wait* er et fond, huset av Unicef, der temaet er utdanning i kriser og konflikt.
- **Jobs Umbrella** – er et flergiverfond der temaet er jobbskaping. Fondet er globalt og formålet å støtte klientlandene til å utforme jobbstrategier for alle relevante sektorer. Fondet skal også fremme global kunnskap om de mest effektive strategiene for bærekraftige jobber, spesielt for de mest sårbare gruppene.
- **GEF** – *Global Environment Facility* er en FIF som jobber med klima- og miljøspørsmål.
- **GFF** – *Global Financing Facility in support of every woman every child* er et flergiverfond der temaet er helse. Fondet er globalt, og formålet er å støtte kvinners, barns og ungdoms helse og ernæring.
- **GPE** – *Global Partnership for Education* er en FIF der temaet er utdanning. Fondet er globalt, og formålet er å gi støtte til myndigheter for å forbedre læring gjennom å styrke utdanningssystemer.
- **SCF** – *Strategic Climate Fund* er en FIF innenfor temaet klima.
- **IFFEd** – *International Financing Facility for Education* ble foreslått etablert av en internasjonal utdanningskommisjon ledet av statsminister Erna Solberg i 2016. IFFEd er per 2021 ikke igangsatt.
- **Problue** – er et flergiverfond opprettet etter den nye paraplyfond-modellen. Fondet jobber med bærekraftig havforvaltning og består av mer enn 20 underfond som har hav som tema.
- **Somalia MPF** – *The Somalia Multi-Partner Fund* er et flergiverfond som kun går til Somalia. Fondet går på tvers av sektorer og legger vekt på statsbygging i en sårbar stat.
- **SREP** – *Scaling Up Renewable Energy in low income countries* er en FIF der temaet er klima. SREP er ett av tre fond under Strategic Climate Fund (SCF) – som igjen er ett av to fond under paraplyfondet Climate Investment Funds (CIF). Formålet med SREP er å øke investeringene i fornybar energi i fattige land og samtidig redusere utslipp.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

En stor og økende andel av norsk bistand kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken. I 2020 ble 59 prosent av den norske bistanden gitt gjennom multilaterale organisasjoner.<sup>1</sup> Bistanden til multilaterale organisasjoner gis enten som fri kjernestøtte, eller som øremerket støtte til spesifikke fond, programmer og prosjekter innad i disse organisasjonene.<sup>2</sup> Det er spesielt den øremerkede støtten til multilaterale organisasjoner, inkludert fond, som har økt de siste årene. I perioden 2013–2017 var det en økning på 48 prosent i norsk øremerket bistand til multilaterale organisasjoner.<sup>3</sup> I 2020 var 58 prosent av den multilaterale støtten øremerket.

Norge støtter multilaterale fond av flere grunner. Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet gir det bedre resultater når giverne går sammen om større oppgaver, og det er en mer effektiv måte å forvalte midlene på. Prop. 1 S (2017–2018) viser til at Norge gjennom deltakelse i flegiverfond er opptatt av å redusere transaksjonskostnadene og øke giversamarbeidet.<sup>4</sup> Prop. 1 S (2019–2020) peker på at slike partnerskap åpner for økt samordning, mer helhet og bedret effektivitet i innsatsen. Globale fond har også vist seg å være effektive samarbeidspartnere for å nå norske mål. Ifølge en evaluering fra Norad er støtte til fond også et tiltak for å mobilisere multilateral innsats på områder som er av spesiell interesse for Norge, og som Norge ønsker å synliggjøre gjennom deltakelse i fond.<sup>5</sup>

Et fond er en finansieringsmekanisme som brukes til å kanalisere bistandsmidler til et bestemt formål fra givere via en administratororganisasjon (*trustee*) som for eksempel Verdensbanken. Ofte er hensikten å samle midler fra flere givere. Fond er dermed ikke bistandsprogrammer i seg selv. Det er stor variasjon i typer fond: De kan ha én eller flere givere (enkelt- og flegiverfond), og de kan gi finansiering til ett eller flere mottakerland til støtte til ett eller flere temaer. Typiske temaer er helse, utdanning og klima. Fond som kun går til ett land, er ofte tverrsektorielle.

Verdensbanken er den største mottakeren av norsk bistand<sup>6</sup> og er den utviklingsorganisasjonen som administrerer flest fond. De to viktigste typene fond i Verdensbanken er flegiverfond (*multi-donor trust funds*) og FIF-er (*financial intermediary funds*), der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester. I flegiverfond har Verdensbanken ansvaret for resultatene og for at midlene brukes til de formålene som er avtalt med giverne til fondet. FIF-ene fungerer i større grad som selvstendige enheter, og Verdensbanken har i utgangspunktet et mer begrenset ansvar for hvordan midlene brukes, og hvilke resultater de oppnår. Det bestemmes i avtalen for hver enkelt FIF hvilke regler som skal gjelde, og ingen FIF-er er dermed like. FIF-ene gjennomfører ingen aktiviteter selv og har ingen egne kontorer i mottakerland.<sup>7</sup>

I 2020 betalte giverne inn 8,83 milliarder dollar til de til sammen 27 FIF-ene. Norge var den åttende største giveren til FIF-er for perioden 2016–2020.<sup>8</sup> I regnskapsåret 2020 betalte giverne til sammen 3,67 milliarder dollar<sup>9</sup>, eller rundt 30 milliarder kroner, til de om lag 600 flegiverfondene som Verdensbanken administrerte.<sup>10</sup> For perioden 2016–2020 var Norge den femte største giveren til Verdensbankens flegiverfond.<sup>11</sup> Utenriksdepartementet opplyser at

---

<sup>1</sup> <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/slik-var-norsk-bistand-i-2020/> [Hentedato 21.01.2021]

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> OECD (2019) *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019, OECD Development Cooperation Peer Reviews*, OECD Publishing, Paris.

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2018–2019). I Prop. 1 for 2018 var meningsinnholdet det samme, men ordlyden litt annerledes. Der står det «...at Norge gjennom deltakelse i flegiverfond er opptatt av å redusere transaksjonskostnadene og øke giversamarbeidet» (s. 349). I *Bistandsaktuelt* 3. april 2019 utalte dessuten utviklingsministeren i at økningen i slike «internasjonale spleiselag» er en ønsket utvikling. – Det sikrer effektiv bruk av bistandspengene. Ved å samarbeide med andre reduserer vi administrasjonskostnader og sikrer fagkompetanse, mener Ulstein. <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/mer-norsk-bistand-gjennom-fn-og-verdensbanken/>.

<sup>5</sup> Norad (2019) *Evaluation of Norway's multilateral partnerships portfolio. The World Bank and UN inter-agency trust funds*. Report 1/2019.

<sup>6</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2021/ny-side/> [Hentedato 09.07.2021]

<sup>7</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 7.

<sup>8</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report: Moving the needle for greater impact*, s. 203.

<sup>9</sup> Tallet inkluderer også midler til IFC-fond.

<sup>10</sup> Tallet ekskluderer parallelle konti.

<sup>11</sup> Verdensbanken (2020) *2020 Trust Fund Annual Report: Moving the needle for greater impact*, s. 3, 136 og 196. Verdensbankens regnskapsår går fra 1. juli til 30. juni og er derfor ikke sammenlignbart med Norges.

Norge per juni 2020 støtter omtrent 70 fond fordelt på prioriterte sektorer, temaer og geografiske områder. Det er imidlertid et fåtall av fondene som mottar størsteparten av midlene. Ifølge en evaluering fra Norad mottar 11 av flergiverfondene ca. 80 prosent av de norske midlene.<sup>12</sup>

Det er risiko for at tematiske fond ikke er et effektivt verktøy for å nå norske utviklingspolitiske mål. Blant annet har slike fond fått kritikk for å bidra til å fragmentere bistanden innenfor sektorer som helse, utdanning og klima.<sup>13</sup> Fragmentering kan føre til koordineringsutfordringer og til at bistanden får dårligere resultater. Det gjør det også vanskeligere for mottakerlandene å holde oversikt over de ulike fondene innenfor en sektor.

I tillegg er det risiko for at bistand som kanaliseres gjennom tematiske fond, ikke når de fattigste. Fattigdomsreduksjon er et sentralt mål for norsk utviklingssamarbeid. En betydelig del av støtten som gis gjennom tematiske fond, går imidlertid til mellominntektsland. I flergiverfond går også store deler av midlene til Verdensbanken. Det vil si at midlene ikke går direkte til mottakerland, men brukes av banken blant annet for å gi teknisk assistanse. Flere tematiske fond er også initiert av givere, ikke av mottakerlandene selv. Det er derfor en risiko for at fondsaktivitetene ikke er utformet på en måte som best mulig dekker mottakernes behov.

Det er også risiko for at tematiske fond ikke er kostnadseffektive. Det er fordi det kun foreligger informasjon om driftskostnadene til fondet som pengene går til, men ikke driftskostnadene til andre organisasjoner etter hvert som pengene flyttes ut til mottakere av bistanden. Norad peker i en evaluering på at disse transaksjonskostnadene ikke er synliggjort.<sup>14</sup> Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hvor mye av bistandsmidlene som gis gjennom tematiske fond, som faktisk kommer bistandsmottakerne til gode.

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid for å sikre at støtten som gis gjennom Verdensbankens fond, bidrar til å nå norske utviklingspolitiske mål på en effektiv måte.

Problemstillingene for undersøkelsen er som følger:

1. Hvilke fond har Norge støttet i perioden 2009–2019, og med hvilke beløp?
2. I hvilken grad bidrar Utenriksdepartementets styring og oppfølging til at bistanden til Verdensbankens fond er effektiv?
3. Hvor effektive er utvalgte enkeltfond?

---

<sup>12</sup> Norad (2019) *Evaluation of Norway's multilateral partnerships portfolio. The World Bank and UN inter-agency trust funds*. Report 1/2019, s. 25. Norad har litt andre tall, slik at det er 11 av 73 fond.

<sup>13</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2020/utsyn-storeng-pa-tide-a-utvide-debatten-om-globale-helsefond/> [Hentedato 26.01.2021] og Meld. St. 33 (2011–2012) *Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger*.

<sup>14</sup> Norad (2019) *Evaluation of Norway's multilateral partnerships portfolio. The World Bank and UN inter-agency trust funds*. Report 1/2019.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsens tema er den norske støtten til Verdensbankens fond. Vi belyser hvordan Utenriksdepartementet og Norad arbeider for å sikre at støtten bidrar til å nå norske utviklingspolitiske mål på en effektiv måte, gjennom å undersøke

- formålseffektivitet, som her forstås som fondenes bidrag til å nå de utviklingspolitiske målene
- kostnadseffektivitet, som her defineres som hva denne bistanden koster i form av transaksjonskostnader som påløper i hvert ledd når midlene går fra giver til de endelige mottakerne

Problemstillingene i undersøkelsen er besvart gjennom dokumentanalyse, analyse av bistandsstatistikk, intervjuer og skriftlige spørsmål til sentrale aktører på området. Undersøkelsen legger vekt på perioden fra 2018–2020, men omfatter også relevante dokumenter fra både før og etter denne perioden. Datainnsamlingen ble avsluttet i mai 2021.

Vi hadde opprinnelig planlagt feltbesøk i Uganda og Bangladesh for å innhente mer informasjon om fondenes aktiviteter og resultater i mottakerlandene. På grunn av covid-19-pandemien var det ikke mulig å gjennomføre feltbesøkene. Vi kan ikke utelukke at dette har hatt konsekvenser for undersøkelsen, siden vi ikke har hatt anledning til å møte representanter for lokale myndigheter eller sluttbrukere av bistanden i mottakerlandene. I stedet har vi basert oss på en utvidet dokumentanalyse for å vurdere fondenes oppnådde resultater på fondsnivå, landnivå og prosjektnivå. Blant annet har vi analysert fondenes årsrapporter, finansielle rapporter, resultatrapportering og midtveis- og sluttevalueringer, samt interne dokumenter fra Utenriksdepartementet og Norad. Skriftlige spørsmål til et utvalg ambassader, GFF, GPE og Verdensbanken har også vært en viktig del av datainnsamlingen.

Nedenfor går vi gjennom metodene og kildene vi har benyttet for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

### 2.1 Metodisk tilnærming til problemstillingen om hvilke fond Norge har støttet, og med hvilke beløp

Vi har benyttet statistikk fra Norads portal for norsk bistandsstatistikk, «Norsk bistand i tall», for å vise hvor mye penger Verdensbanken har mottatt i perioden 2009–2020.

Vi har også mottatt et datauttrekk fra Norads evalueringsavdeling med oversikt over alle flergiverfond som har mottatt norsk støtte fram til 2019. Vi har gjort en analyse av dette uttrekket for å kartlegge trender i norsk støtte til Verdensbankens flergiverfond fra 2009, inkludert kostnadsfordelinger og hvilke land og fond som har mottatt mye støtte fra Norge. Formålet har vært å gjøre rede for temaets vesentlighet.

### 2.2 Metodisk tilnærming til problemstillingen om effektivitet i utvalgte enkeltfond

Vi har gjort en dybdeundersøkelse av fire norskstøttede enkeltfond. Formålet med dybdeundersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten til fondene. De fire fondene er:

- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), et kunnskapsfond som jobber med finansiell inkludering
- Jobs Umbrella trust fund, som skal frambringe kunnskap om hvordan man skaper jobber
- Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP), et klimainvesteringsfond for fornybar energi i lavinntektsland
- Global Financing Facility (GFF), til støtte for kvinners, barns og ungdoms helse og ernæring

Fondene er valgt ut med ønske om å få en variasjon når det kommer til type, størrelse og tematisk område. Dette har vi gjort for å kunne bruke analysen til å si noe mer allment om bistand kanalisert gjennom fond. CGAP og Jobs Umbrella er fond som jobber med kunnskapsproduksjon, og som Norge støtter med mindre beløp. Vi har videre ønsket å undersøke fond som Norge er en stor giver til. Norge er nest største bidragsyter til klimafondet SREP og

største giver til helsefondet GFF. Klima og helse er også to av Utenriksdepartementets fem prioriterte områder for bistanden.

Effektiviteten til de utvalgte fondene er undersøkt på to måter: i hvilken grad fondene bidrar til å nå Norges utviklingspolitiske mål, og hvilke kostnader som påløper i ulike ledd før midlene når de endelige mottakerne. Effektivitet er ikke målt opp mot alternative kanaler.

I tillegg til disse fire fondene har vi gjort en analyse av kostnadene knyttet til utdanningsfondet Global Partnership for Education (GPE). Årsaken til at vi ikke gjør en mer omfattende analyse av GPEs resultater, er at dette fondet ble gjort rede for i Dokument 3:10 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*.

### 2.2.1 Resultater og måloppnåelse i utvalgte enkeltfond

For hvert av fondene har vi analysert og vurdert oppnådde resultater på fonds nivå, landnivå og prosjektnivå. På landnivå har vi særlig undersøkt fondenes aktiviteter i Uganda. Vi har valgt å se nærmere på Uganda fordi det er ett av ti norske partnerland for langsiktig utvikling. Det går også midler fra alle de utvalgte enkeltfondene til prosjekter i Uganda. I tillegg har Norge en ambassade i landet, som vi har intervjuet i forbindelse med undersøkelsen. Vi har videre vurdert i hvilken grad det er mottakerorientering i fondene. Blant annet har vi undersøkt i hvilken grad etterspørsel fra mottakerland har bidratt til at fondene ble opprettet, og om mottakerlandene er med og tar beslutninger i fondene. Vi har også undersøkt hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp enkeltfondene i planleggings- og gjennomføringsfasen. I tillegg har vi undersøkt andre individuelle forhold knyttet til styringen og forvaltningen av hvert fond, der dette har vært aktuelt.

Analysen av enkeltfondenes resultater og mottakerorientering er særlig basert på en analyse av fondenes årsrapporter, resultatrapportering, og midtveis- og sluttevalueringer. For å undersøke hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp fondene i planleggings- og gjennomføringsfasen, har vi gjennomgått flere interne dokumenter fra Utenriksdepartementet og Norad som omtaler fondene, inkludert beslutningsdokumenter for støtte, e-postutvekslinger og andre interne notater. I tillegg har vi gjennomgått evalueringer gjennomført av eksterne aktører.

### 2.2.2 Kostnader i utvalgte enkeltfond

En sentral del av undersøkelsen har vært å se på kostnader forbundet med å gi bistand til fond. Formålet har vært å belyse hva det koster å kanalisere bistanden gjennom fond. Med kostnader mener vi såkalte «driftskostnader» og kostnader til administrasjon. Det er ingen omforent forståelse eller definisjon av drifts- og administrasjonskostnader. Vi har derfor undersøkt hva kostnadene er, og ikke hva de er klassifisert som. Uavhengig av om disse er klassifisert som indirekte kostnader for å drifte Verdensbanken som institusjon eller direkte kostnader for å drifte et fonds sekretariat eller et prosjekt, mener vi dette sier noe om hva denne bistanden koster. Disse kostnadene kan også komme i flere ledd, eksempelvis både i fondssekretariatet i Verdensbanken, og hos én eller flere implementerende partnere i mottakerlandet.

Undersøkelsen har spesielt sett på kostnadene i to av fondene: GPE og GFF. Dette er store fond til helse og utdanning som Norge gir betydelige summer til årlig. Siden GPE er en FIF, mens GFF er et flergiverfond, har vi kunnet belyse hvordan kostnader kan føres i disse ulike fondstypene. I tillegg har Uganda blitt valgt ut som mottakerland, og undersøkelsen har derfor sett på hva som går med til drift fra fonds nivå i GPE og GFF og fram til sluttbruker i Uganda. I den grad det har vært mulig, har vi forsøkt å se på de ulike prosentsettsene som går til drift i de ulike leddene.

For fondene CGAP og Jobs Umbrella, som i all hovedsak er bankutførte fond, har undersøkelsen sett på hvilke kostnadstyper midlene har gått til. For FIF-en SREP har vi kun sett på kostnadsfordelingen på overordnet nivå.

For å få et mer helhetlig overblikk over kostnadsfordelingen i flergiverfond har vi også sett på utviklingen over tid i midler som går til alle Verdensbankens bankutførte og mottakerutførte fond.

Det går betydelige midler til konsulentkjøp i fond. Vi har derfor inkludert i undersøkelsen et eksempel som handler om et konsulentkjøp i Somalia. Dette eksempelet er valgt ut fordi det i Stortinget høsten 2014 ble reist kritikk mot kostnader ved bruk av det aktuelle konsulentselskapet.

For å belyse kostnadene i fond har vi benyttet finansielle rapporter, årsrapporter og tilgjengelige budsjetter for enkeltfond. Vi har videre benyttet revisjonsrapporter, innkjøpsplaner og prosjektrapportering i enkeltprosjekter i mottakerlandet Uganda. For de bankutførte delene av fond har vi dessuten tilgang til en videre kostnadsfordeling som gjør at vi har kunnet fastslå om pengene har gått til personalkostnader, konsulentkjøp, reiser og lignende.

En viktig del av å beregne kostnader har bestått i å gjennomgå de ulike avtalene som Norge har inngått med Verdensbanken om støtte til enkeltfond. Avtalene regulerer hvor mye Verdensbanken kan trekke i ulike avgifter, og det er store variasjoner mellom avtalene når det gjelder både prosentsatser og regler. For å forstå kostnadsbildet har det derfor vært nødvendig å sette seg grundig inn i den enkelte avtale.

## 2.3 Metodisk tilnærming til problemstillingen om Utenriksdepartementets styring og oppfølging

Vi har først og fremst belyst problemstillingen gjennom å analysere styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og Norad, budsjettproposisjoner til Stortinget og dokumentasjon knyttet til Verdensbankens reformarbeid.

### 2.3.1 Analyse av styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og Norad

Vi har innhentet sentrale dokumenter fra styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og Norad for perioden 2018–2020. Disse omfatter årlige budsjettproposisjoner, tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad, instruksjer og Norads årsrapporter. Vi har også gjennomgått et utvalg fordelingsnotater for strategisk samarbeid med multilaterale utviklingsbanker og finansinstitusjoner og mandater til forhandlingene til Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA). Dokumentanalysen belyser arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad, i tillegg til departementets styring og oppfølging av støtten til fond.

Vi har også innhentet dokumenter fra styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og ambassadene for perioden 2018–2020. Disse inkluderer årsinstruksene til alle ambassadene, tildelingsskriv fra Utenriksdepartementet, samt virksomhetsplaner og rapportering fra utvalgte ambassader. Vi har analysert dokumentene for å belyse blant annet Utenriksdepartementets styringssignaler til ambassadene.

### 2.3.2 Analyse av budsjettproposisjoner til Stortinget

Utenriksdepartementet rapporterer om norsk støtte til Verdensbankens fond, og resultatene av denne støtten, gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Vi har gjennomgått Utenriksdepartementenes rapportering i Prop. 1 S for fem utvalgte enkeltfond. Dette er de samme fondene som vi har foretatt dybdeundersøkelser av med hensyn til resultater og/eller kostnader.

Norad har forvaltningsansvar for tre av de fem utvalgte fondene. For de fondene som Norad har forvaltningsansvar for, er det Norad som skriver utkast til tekst til Prop. 1 S. Norad lager derfor et tekstutkast som sendes til Utenriksdepartementet, som har det endelige ansvaret for rapporteringen. Vi har sammenlignet tekstforslagene fra Norad med den endelige teksten i budsjettproposisjonene for årene (2018–2019), (2019–2020) og (2020–2021).

Utenriksdepartementet opplyser at den årlige budsjettproposisjonen er det viktigste strategiske dokumentet for norsk støtte til fond. Vi har derfor gått gjennom budsjettproposisjonene for årene 2019–2021 for å kartlegge hvilke strategiske føringer disse dokumentene legger for norsk støtte til Verdensbankens fond.

### 2.3.3 Analyse av dokumentasjon knyttet til Verdensbankens reformarbeid

Verdensbanken arbeider med en reform av både flergiverfond og FIF-er. Vi har gjennomgått dokumentasjonen som beskriver dette reformarbeidet. Sentrale dokumenter i denne forbindelse har vært *FIF Framework* fra juni 2019, som legger grunnlaget for FIF-reformen, og utkast til ny *Trust Fund Policy* fra januar 2021, som er et

overordnet rammeverk med retningslinjer for fond. Andre viktige dokumenter har vært årsrapporter for Verdensbankens fond og referater fra styremøter i Verdensbanken skrevet av den nordisk-baltiske styrerepresentanten.

For å belyse hvordan Utenriksdepartementet og Norad arbeider opp mot Verdensbanken sentralt, særlig i forbindelse med den nye reformen, har vi analysert relevante interne dokumenter fra forvaltningen. Blant annet har vi gjennomgått Norads mandater for deltakelse i *Trust Fund Forum* og referater fra disse møtene. Dette er et forum der de største giverne til Verdensbankens fond diskuterer spørsmål knyttet til flergiverfond og FIF-er med de ansvarlige i Verdensbanken. Vi har dessuten gjennomgått andre interne notater og korrespondanse mellom norsk forvaltning og Verdensbanken. Vi har også forsøkt å undersøke om Norge har fått gjennomslag for sine innspill til reformen, blant annet ved å se om norske innspill er blitt tatt hensyn til i *FIF Framework* og ny *Trust Fund Policy*.

### 2.3.4 Gjennomgang av Utenriksdepartementets og Norads arbeid med fondene IFFEd og Problue

I tillegg til fondene som er valgt ut for dybdeundersøkelse, har vi undersøkt Utenriksdepartementets og Norads arbeid med to andre enkeltfond: utdanningsfondet International Finance Facility for Education (IFFEd) og havfondet Problue.

Problue er en pilot for den nye paraplyfondmodellen<sup>15</sup> som er en viktig del av Verdensbankens reform av flergiverfond. Fondet er nylig etablert, og det har derfor ikke vært mulig å si noe om gjennomføringsfasen til fondet gjennom en dybdeanalyse. Vi har likevel undersøkt Utenriksdepartementets og Norads arbeid med Problue for å få kunnskap om deres erfaringer med et fond som er etablert etter den nye paraplyfondmodellen.

IFFEd, som er en FIF, er ikke formelt opprettet per mai 2021, men norsk bistandsforvaltning har brukt mye ressurser i planleggingen av fondet. Likevel har Norge foreløpig besluttet å ikke støtte IFFEd. Formålet med å undersøke forvaltningens arbeid med IFFEd har vært å belyse omfanget av ressurser som brukes til å starte nye fond, særlig FIF-er.

## 2.4 Intervjuer og skriftlige spørsmål

Det er gjennomført flere intervjuer med Utenriksdepartementet og Norad for å besvare de ulike problemstillingene. Fra Utenriksdepartementets side er det hovedsakelig seksjon for multilaterale utviklingsbanker (bankseksjonen) som har deltatt i intervjuene. Norad har vært representert ved fagansvarlige for de ulike fondene som tilhører ulike enheter i direktoratet, samt ved juridisk seksjon og seksjon for bistandsforvaltning. Intervjuene har blitt supplert med skriftlige spørsmål der dette har vært ansett som hensiktsmessig.

Vi har også gjennomført et intervju med den norske ambassaden i Uganda. I tillegg har vi sendt skriftlige spørsmål til norske ambassader i åtte land med bistandsporfølger: Bangladesh, Ghana, Indonesia, Kenya, Malawi, Myanmar, Mosambik og Tanzania. Formålet med dette har vært å kartlegge forhold knyttet til ambassadenes oppfølging av norskstøttede tematiske fond i vertslandet.

For Verdensbanken er det sendt skriftlige spørsmål til «Development Finance»-avdelingen, som har ansvar for fond. Spørsmålene handlet om bankens forvaltning av flergiverfond og FIF-er. Det er også sendt skriftlige spørsmål til de ansvarlige for fondene GFF og GPE i Verdensbanken om kostnader i konkrete prosjekter underlagt disse fondene.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med det svenske utenriksdepartementet og det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida). Hensikten med disse intervjuene var å bygge kunnskap om hvordan disse myndighetene/virksomhetene styrer og organiserer sitt arbeid opp mot Verdensbanken og Verdensbankens fond.

Alle referatene fra intervjuene er verifisert av de aktuelle virksomhetene.

---

<sup>15</sup> Paraplyfond samler mindre flergiverfond, såkalte underfond, som dekker lignende temaer under et stort fond.

## 2.5 Andre skriftlige kilder

Vi har gjennomgått flere stortingsmeldinger for å se hva disse sier om norsk bistand rettet mot relevante tematiske områder, slik som helse, utdanning og klima, og om bistand til Verdensbanken generelt. Et annet formål har vært å få innsikt i de overordnede målene for norsk bistand.

Vi har også gått gjennom kalenderne til Verdensbankens styre for årene 2018, 2019 og 2020 for å finne ut hvor mange ganger flergiverfond og FIF-er har vært på styrets dagsorden.

Det svenske utenriksdepartementet utarbeider treårige strategier for Sveriges samarbeid med Verdensbanken. Vi har gjennomgått den svenske strategien for perioden 2020–2021. Oppfølgingen av den svenske strategien for Verdensbankgruppen inngår i rapporteringen til Riksdagen om multilateral bistand, *Resultatskrivelse om utvecklingsamarbete och humanitært bistånd genom multilaterala organisationer*, som kommer annethvert år. Vi har gått gjennom dokumentene fra Sverige for å få mer kjennskap til hvordan svenske myndigheter arbeider overfor Verdensbanken, og hvordan de rapporterer til Riksdagen.

Av sekundærlitteratur har vi blant annet brukt ulike evalueringer, gjennomganger og årsrapporter for fondene, jf. referanselisten.



## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål og føringer for norsk utviklingssamarbeid

Fattigdomsreduksjon er et sentralt mål for norsk utviklingssamarbeid. Det innebærer å bidra til å løfte fattige og marginaliserte grupper, også utenom de aller fattigste landene, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. Senest under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* viste en samlet utenriks- og forsvarskomiteé til at de overordnede målene for bistanden er og forblir å redde liv, lindre nød og bidra til fattigdomsreduksjon, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

Under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) viste en samlet utenriks- og forsvarskomiteé videre til at Norge som et lite land ikke kan gjøre alt alle steder. Ved å prioritere færre temaer og områder legger man ifølge Meld. St. 24 (2016–2017) et grunnlag for å oppnå bedre resultater gjennom bistanden. En samlet utenriks- og forsvarskomiteé mente i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2016–2017) for Utenriksdepartementet at det er viktig å sikre bedre effekt av bistanden, blant annet gjennom konsentrasjon, resultatorientering, tilstrekkelig forvaltningskapasitet i Norad og en systematisk evaluerings- og forbedringsvirksomhet, jf. Innst. 7 S (2016–2017). Komiteen mener at å i større grad konsentrere Norges bistandsinnsats vil bidra til større resultater.<sup>16</sup> En samlet utenriks- og forsvarskomiteé viste også til under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* at det er viktig å effektivisere forvaltningen og redusere antall bistandsavtaler. Ifølge Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i utviklingspolitikken* vil Norge ha en omfattende og helhetlig tilnærming til utviklingsarbeidet i partnerlandene<sup>17</sup>.

Flere av de tematiske hovedprioriteringene i norsk utviklingssamarbeid har ligget fast siden Stortinget behandlet St.meld. nr. 35 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Ifølge Meld. St. 24 (2016–2017) utgjør hovedprioriteringene størstedelen av bistandsbudsjettet. De fem prioriterte tematiske områdene i utviklingspolitikken er, jf. Prop. 1 S (2018–2019):

- helse
- utdanning
- næringsutvikling, landbruk og fornybar energi
- klima, miljø og hav
- humanitær bistand<sup>18</sup>

#### 3.1.1 Bistanden skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål

Norge legger bærekraftsmålene til grunn for utviklingspolitikken. Dette viste en samlet utenriks- og forsvarskomiteé til under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Komiteen mener at norsk bistand og utviklingspolitikk bør rette seg mot de tematiske og geografiske områdene der Norge kan utgjøre størst forskjell og bidra mest til bærekraftsmålene. Norge er likevel bredt engasjert i bærekraftsmålene gjennom bidrag til FN og de multilaterale utviklingsbankene.

Norge sluttet seg til de 17 bærekraftsmålene med tilhørende 169 delmål i 2015, jf. Innst. 7 S (2015–2016). Bærekraftsmålene er forankret i FN-pakten og erklæringen om menneskerettigheter. Det overordnede målet er at alle verdens land innen 2030 skal nå målet om å utrydde ekstrem fattigdom, sikre en inkluderende utvikling og fremme velstand, fred og rettferdighet, jf. Innst. 69 S (2018–2019) til Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i*

<sup>16</sup> Land som mottar humanitær bistand, midler til fred og forsoning og støtte over sivilsamfunnsbevilgningen, er unntatt konsentrasjonsprinsippet.

<sup>17</sup> De 16 landene er Afghanistan, Colombia, Etiopia, Ghana, Indonesia, Malawi, Mali, Mosambik, Myanmar, Nepal, Niger, Palestina, Somalia, Sør-Sudan, Tanzania og Uganda.

<sup>18</sup> For to av satsingene er det gjort en justering i innretningen i forhold til den som ble presentert i budsjettet for 2018. Det vil si at tidligere «Næringsutvikling og jobbskaping» nå er «Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi», og tidligere «Klima, fornybar energi og miljø» nå er «Klima, miljø og hav», jf. Prop. 1 S (2018–2019).

*utviklingspolitikken*. Ifølge stortingsmeldingen omfatter målene alle deler av samfunnet i alle land, og under 2030-agendaen og bærekraftsmålene er det tradisjonelle skillet mellom utviklingsland og utviklede land ikke lenger relevant. Det skal ikke lenger være snakk om givere og mottakere, men om gjensidig samarbeid og reelle partnerskap. Komiteen viser i Innst. 69 S (2018–2019) til at det over tid vil utvikles et bredere og dypere samarbeid med partnerland, og at partnerskapene skal bygges på et gjensidig ønske om samarbeid for utvikling.

En samlet utenriks- og forsvarskomiteé har gjentatte ganger vist til at Norge må arbeide aktivt for at de multilaterale finansinstitusjonene skal bidra til å realisere FNs bærekraftsmål om å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030, jf. komiteens innstillinger til budsjettproposisjonene for årene 2016–2018.

I Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet vises det til at Verdensbanken spiller en viktig rolle i arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål. Bankens overordnede mål er å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030 og redusere økonomisk ulikhet gjennom inntekstvekst for de 40 prosent fattigste i de ulike landene. Bankens mål sammenfaller således med det norske målet om å utrydde fattigdom.

### 3.1.2 Bistanden skal ta utgangspunkt i samarbeidslandenes egne prioriteringer og behov

Nasjonalt eierskap har vært et viktig prinsipp i norsk utviklingspolitikk helt siden en samlet utenrikskomité slo fast at bistandsgivere har et stort ansvar for å innrette bistanden slik at den støtter opp under mottakerlandenes egne strategier for fattigdomsreduksjon, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. I tillegg skal innretningen og prioriteringene i den norske bistanden bestemmes ut fra utviklingslandenes behov, ikke giverlandenes, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*.

Norge har sluttet seg til flere erklæringer om bistandseffektivitet, jf. erklæringene fra Paris (2005), Accra (2008) og Busan (2011). Disse erklæringene har også Verdensbanken sluttet seg til.<sup>19</sup> Pariserklæringen har vært et sentralt referansedokument i arbeidet for å bedre bistandspraksis og sikre vedvarende resultater i land som mottar bistand.<sup>20</sup> Erklæringen inneholder fem prinsipper<sup>21</sup> for å gjøre bistanden mer effektiv. To sentrale prinsipper er eierskap (*ownership*) og å følge nasjonale planer (*alignment*). Eierskap innebærer at mottakerne selv utvikler og gjennomfører langsiktige utviklingsplaner og koordinerer bistanden. Giverne skal basere sin støtte på samarbeidslandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer. Ved behandling av Dokument 3:4 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*, jf. Innst. 104 S (2011–2012), understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at prinsippet om å basere seg på nasjonale utviklingsplaner i samarbeidslandene ikke fratar norske bistandsmyndigheter ansvaret for resultatorientering og kvalitetssikring av norsk bistand.

*Accra Agenda for Action* fra 2008 hadde til hensikt å akselerere gjennomføringen av Pariserklæringen og peker i den forbindelse på tre forbedringsområder: eierskap, inkluderende partnerskap og resultatoppnåelse. I tillegg er kapasitetsutvikling en del av hovedbudskapet i erklæringen fra Accra – som framhever at landene selv må prioritere hvor de trenger å bygge kapasitet.

På høynivåmøtet om bistandseffektivitet i Busan i 2011 sluttet deltakerne seg til følgende fire prinsipper som skal gjøre utviklingssamarbeid effektivt: eierskap, resultatorientering, inkluderende utviklingspartnerskap samt åpenhet og ansvarlighet. Ifølge erklæringen har også giverne et ansvar for å motvirke fragmentering av bistanden.<sup>22</sup> Prinsippene ble senest vist til i Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

---

<sup>19</sup> <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanadherents.htm> [Hentedato 25.10.2019].

<sup>20</sup> <https://norad.no/om-bistand/bistandseffektivitet/> [Hentedato 06.08.2019].

<sup>21</sup> De fem prinsippene er: eierskap, følge nasjonale planer, harmonisere (giverne må samarbeide og forhindre overlapping), styre mot resultater og gjensidig ansvar.

<sup>22</sup> Denne setningen om givernes ansvar er lagt til etter at Utenriksdepartementet fikk oversendt revisjonskriteriene.

Ifølge Busan-erklæringen<sup>23</sup> er det utviklingslandene selv som skal ha eierskap til prioriteringene, og gjennomføringen skal skreddersys situasjonen og behovene i det enkelte land. Åpenhet og ansvarlighet (*transparency and shared responsibility*) må prege utviklingssamarbeidet, noe som blant annet innebærer at informasjon om utviklingssamarbeidet må bli mer offentlig tilgjengelig. I tillegg må kapasiteten til relevante aktører styrkes, slik at informasjonen i større grad kan brukes i beslutningsprosesser. Når det gjelder resultater av utviklingssamarbeidet, skal de ha en varig effekt som bidrar til å utrydde fattigdom og redusere ulikhet, til bærekraftig utvikling og til å øke utviklingslandenes kapasitet. Erklæringen legger videre vekt på at utviklingssamarbeidet skal ta utgangspunkt i å bruke landenes egne systemer.

### 3.1.3 Gjennomføringen av utviklingspolitikken avhenger av multilaterale organisasjoner

En stadig større andel av bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og de store tematiske fondene. Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) er dette gjort både fordi det gir bedre resultater når giverne går sammen om større oppgaver, og fordi det er en mer effektiv måte å forvalte midlene på. Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* har de multilaterale organisasjonene større ressurser, bredere kompetanse og mer omfattende tilstedeværelse enn Norge kan ha bilateralt. Utviklingsbankene representerer store multilaterale spleiselag med enhetlige politiske føringer, stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster, jf. budsjettproposisjonene for 2017 og 2018. Det utdypes i budsjettproposisjonene for 2016–2018 at norske myndigheter er opptatt av å redusere transaksjonskostnadene og øke giversamarbeid gjennom å delta flergiverfond. Videre har utviklingsbankene klare retningslinjer for risikovurdering, gode sosiale og miljømessige sikringsmekanismer og robuste systemer for resultatrapportering og evaluering.

All støtte til fond er øremerket støtte. Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) gjør større kjernestøtte det lettere for de multilaterale organisasjonene å planlegge og følge opp felles prioriteringer. Sterkt øremerkede midler, det vil si at det er lagt sterke føringer for hvordan midlene kan brukes, kan føre til mer fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene. Dette er ikke alltid i tråd med prioriteringene Norge har vært med på å vedta i styrende organer. Regjeringen vil derfor vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte.

For at økonomiske virkemidler skal fungere best mulig, må det ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) settes av menneskelige ressurser som kan påvirke organisasjonenes politikk og innretting av arbeidet gjennom styrearbeid og annen oppfølging. Penger alene er ikke nok for å nå norske utviklingspolitiske mål. Videre viser stortingsmeldingen til at bistandsforvaltningen må ha tilstrekkelig kapasitet til å følge opp pengene som kanaliseres gjennom multilaterale kanaler, slik at bistandspengene fører til de beste mulige resultatene. Målet er mer effektivitet og vesentlig bedre samspill mellom Norges betydelige multilaterale utviklingsinnsats og innsatsen på landnivå.

## 3.2 Mål og føringer for utvalgte sektorområder

En samlet utenriks- og forsvarskomiteé har gjennom flere år uttrykt støtte til regjeringens satsing på utdanning og helse i utenriks- og utviklingspolitikken. Komiteen støtter at arbeidet med disse to satsingsområdene gjensidig styrker hverandre og gir en merverdi. Særlig for jenter og mødre helse og reduksjon av barnedødelighet har utdanning en stor betydning. Hensynet til barn med nedsatt funksjonsevne skal være gjennomgående i alt som gjøres på området. Komiteen understreker videre at det er avgjørende å sikre jenters og kvinners muligheter til utdanning og helsehjelp for å nå bærekraftsmålene. Dette ble blant annet uttrykt i Innst. 7 S (2017–2018).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Busan partnership for effective development co-operation*, fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29. november–1. desember 2011.

<sup>24</sup> Se også Innst. 7 S (2015–2016), Innst. 7 S (2016–2017), Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom* og Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

### 3.2.1 Helse

Det er ifølge Prop. 1 S (2019–2020) nødvendig å føre en helhetlig og aktiv norsk politikk for global helse for at viktige utviklingspolitiske mål skal ivaretas. Formålet med bevilgningen til global helse er å bidra til å nå bærekraftsmål 3<sup>25</sup> med særskilt vekt på delmål knyttet til å redusere dødelighet blant kvinner, barn og ungdom, å stoppe spredning av hiv og aids, tuberkulose og malaria og å styrke seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Dette støttes av en samlet utenriks- og forsvarskomite under behandlingen av budsjettproposisjonene i perioden 2016–2019. Innsatsene under denne posten skal være langsiktige og forutsigbare jf. Innst. 7 S (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018). En samlet komité har videre vektlagt at global helse utgjør et av de prioriterte temaene for norsk bistand, og verdsetter Norges posisjon som en verdensledende aktør på dette feltet, jf. Innst. 7 S (2018–2019).

Tilgang til helsetjenester for kvinner og barn, samt for sårbare grupper som mennesker med funksjonsnedsettelse, fattige, flyktninger og minoriteter, er ifølge utenriks- og forsvarskomiteen sentralt, jf. Innst. 300 S (2011–2012) til Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*. Betydningen av universell dekning av helsetjenester ble også pekt på av en samlet komité under behandlingen av Meld. St. 45 (2012–2013) *Dele for å skape – demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken*, jf. Innst. 420 S (2012–2013). For å lykkes med lik tilgang til helsetjenester er det viktig at helsesystemene styrkes, særlig i lavinntektslandene.<sup>26</sup> En samlet komité ser dette som viktig og viste videre til at det må være en prioritert oppgave for Norge å bidra til å øke landenes kapasitet til å utdanne, rekruttere, fordele og forvalte og beholde nødvendig helsepersonell, jf. Innst. 300 S (2011–2012). Videre viste en samlet utenriks- og forsvarskomite til i Innst. 7 S (2015–2016) at det bør være en målsetting å bygge offentlige helsesystemer som er tilgjengelige for alle og er bærekraftige på lang sikt.

Under behandlingen av Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken* viser utenriks- og forsvarskomiteen til at Norge over tid har spilt en viktig rolle i globalt helsearbeid gjennom blant annet frivillige organisasjoner, stat-til-stat-bistand og etablering av og støtte til multilaterale organisasjoner. Komiteen understreker hvor viktig det er å ha alle disse aktørene og arenaene for globalt helsearbeid for øye i arbeidet med å utforme politikken på området. Komiteen understreket samtidig at summen av ulike internasjonale initiativ, partnerskap, nettverk, kampanjer og organisasjoner på helseområdet har skapt en fragmentert og uoversiktlig struktur innenfor global helsestyring, jf. Innst. 300 S (2011–2012). Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* viser også til at nye initiativer og etablering av nye finansieringsmekanismer har ført til en viss fragmentering av den multilaterale arkitekturen på helseområdet.

Internasjonale aktører innen helse bør koordinere seg i større grad enn tilfellet har vært til nå, og bygge innsatsen på samarbeidslandenes egne forutsetninger og planer, jf. Innst. 300 S (2011–2012). En samlet utenriks- og forsvarskomite mener videre at det er avgjørende at helsearbeidet bygger opp under nasjonale helseplaner og ikke ensidig satser på vertikale tiltak<sup>27</sup> i helsevesenet i utviklingsland, jf. Innst. 7 S (2015–2016).

En samlet utenriks- og forsvarskomite ser det som ønskelig at Norge fortsetter å bidra til utviklingen av innovative finansieringsmekanismer som kan mobilisere nye ressurser til utvikling blant annet innen global helse. Samarbeidet med likesinnede land om slike løsninger er en viktig oppgave for politiske myndigheter. Like viktig er det å sikre langsiktighet og bærekraft i satsingen som settes i gang, for eksempel gjennom høyere krav til medfinansiering fra landene selv etter hvert som deres økonomi vokser, jf. Innst. 300 S (2011–2012) til Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*.

En samlet komité erkjenner at slike innovative finansieringsmodeller kan være lettere å mobilisere ressurser til om målsettingene er sektorspesifikke og resultatene lett målbare. Langsiktig arbeid med normative og mer allmenne målsettinger er ikke like enkle å angi resultatmål for og dermed mobilisere penger til. Komiteen vil for eksempel understreke at en nødvendig betingelse for å lykkes er at det utvikles landsdekkende helsesystemer med kvalifisert

<sup>25</sup> Bærekraftsmål 3 er å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.

<sup>26</sup> Betydningen av å styrke helsesystemer påpekes også i Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

<sup>27</sup> Med vertikale tiltak menes tiltak rettet mot spesifikke områder som for eksempel én spesifikk sykdom, og ikke hele helsesystemet.

personell og nødvendig utstyr til stede i alle deler av hvert land. Uten landsdekkende helsesystemer kan det ikke skapes en vedvarende evne til å nå fram med nødvendig helsehjelp til hele befolkningen og livreddende vaksiner til alle barn i hvert nytt årskull, jf. Innst. 300 S (2011–2012) til Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*.

### 3.2.2 Utdanning

Utdanningsbistanden har følgende tre hovedmål: 1) bedre skoledekning, 2) større læringsutbytte og 3) utdanning som gir arbeidsrelatert kvalifisering. Under behandlingen av Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling* uttrykker en samlet utenriks- og forsvarskomite støtte til de utvalgte målgruppene i den norske utdanningssatsingen, henholdsvis 1) de som har falt utenfor utdanningstilbudene, 2) jenter, 3) fattige barn, 4) barn med nedsatt funksjonsevne, 5) barn med minoritetsbakgrunn og urfolk og 6) barn i krise- og konfliktområder, jf. Innst. 125 S (2014–2015).<sup>28</sup> Komiteen har også gjentatte ganger, og senest i Innst. 7 (2018–2019), understreket betydningen av at utviklingsbankene ivaretar funksjonshemmedes behov og sikrer rettighetene deres både i sine skoleinvesteringer og i andre programmer.<sup>29</sup>

Videre forventer komiteen at det legges opp til en systematisk rapportering til Stortinget både om opptrappingen av innsatsen for å styrke utdanning i utviklingssamarbeidet og om det politiske arbeidet internasjonalt for å mobilisere ressurser og samarbeid for utdanning i utviklingsland. Komiteen forventer også at de årlige budsjettproposisjonene gir oppdaterte rapporter om hva som er gjort for å nå de forskjellige delmålene, fordelingen av midlene på land og oppnådde resultater, jf. Innst. 125 S (2014–2015).

En samlet utenriks- og forsvarskomite uttrykte senest i Innst. 7 S (2017–2018) støtte til regjeringens ambisjon om at Norge skal bidra til et høyst nødvendig løft for global utdanning, og viser til at det innebærer at Norge dobler bistandsbevilgningene til utdanning fra 2013 til 2018. Komiteen viste videre til at formålet med bevilgningen er å bidra til å oppnå bærekraftsmål 4 om utdanning.<sup>30</sup>

### 3.2.3 Klima, miljø og hav

En samlet utenriks- og forsvarskomite har flere ganger vist til at klima og miljø er et satsingsområde for regjeringens utviklingspolitikk. Den har også ved gjentatte anledninger i behandlingen av statsbudsjettet, senest i Innst. 7 S (2018–2019), pekt på negative konsekvenser av klimaendringer, slik som mer fattigdom, lavere matproduksjon, tap av artsmangfold, dårligere global helse og migrasjon.<sup>31</sup>

Når vi styrker utviklingslandenes kapasitet til å mestre de faktiske klimabetingelser de utsettes for, kan landene lykkes bedre i arbeidet for sosial og økonomisk utvikling, jf. Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*. Flertallet i utenriks- og forsvarskomiteen slutter seg til meldingens framheving av at det er behov for mer bistand til klimatilpasning, og forutsetter at det følges opp innenfor rammene for bistandsbudsjettene i årene framover, jf. Innst. 44 S (2011–2012).

Ifølge en samlet utenriks- og forsvarskomite er det også viktig å styrke innsatsen for bærekraftig blå økonomi i utviklingspolitikken, jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. En samlet komité ser fram til at regjeringen trapper opp innsatsen mot forsøpling til havs gjennom lanseringen av et eget bistandsprogram, som vil gi Norge en lederrolle i internasjonale havspørsmål, jf. Innst. 7 S (2017–2018). Komiteen ser det som et spesielt viktig tiltak å øke kapasiteten for å hindre utslipp av avfall og plast til havet, jf. Innst. 7 S (2018–2019).

Mange utviklingsland har et betydelig potensial for vekst i den blå økonomien og etterspør ifølge Meld. St. 22 (2016–2017) *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken* kunnskap, kompetanse og erfaringer fra land som Norge. Under

<sup>28</sup> Se også Innst. 7 S (2018–2019) og Innst. 420 S (2012–2013) til Meld. St. 45 (2012–2013) *Dele for å skape – demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken*.

<sup>29</sup> Se også Innst. 7 S (2015–2016), Innst. 7 S (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018).

<sup>30</sup> Se også Innst. 7 S (2016–2017).

<sup>31</sup> Se også Innst. 7 S (2016–2017), Innst. 7 S (2017–2018) og Innst. 7 S (2018–2019).



behandlingen av stortingsmeldingen ser en samlet utenriks- og forsvarskomiteé det som positivt at regjeringen vil rette en større del av bistanden mot å bygge kompetanse på helhetlig bærekraftig forvaltning av marine ressurser, matsikkerhet og næringsutvikling. Komiteen understreker at norsk utviklingshjelp bør fokusere tematisk på områder der Norge kan medvirke med særskilt kompetanse, som for eksempel forvaltning av marine ressurser, jf. Innst. 330 S (2016–2017).

### 3.2.4 Sårbare stater

Fattigdomsreduksjon i sårbare stater forutsetter ifølge St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom* at en stor del av samarbeidet rettes inn mot stabilisering, forsoning og statsbygging. En prioritering av norsk bistand til sårbare stater vil ikke bare kunne bidra positivt til fred og stabilitet, men vil også effektivt kunne bekjempe fattigdom, jf. Innst. 439 S (2016–2017) til Meld. St. 36 (2016–2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. En samlet utenriks- og forsvarskomiteé viste under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* til at mange av verdens fattigste i framtiden vil leve i land med høy grad av sårbarhet, noe som betyr at oppmerksomhet og ressurser må vris mot disse landene, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

Å gripe inn for å skape varig endring krever innsikt i nasjonale forhold, og det må legges særlig vekt på å bygge en bedre fungerende stat som er i stand til å ta en koordinerende rolle i stabilisering og gjenoppbygging. Norge må bidra til en samlet og koordinert giverpolitikk overfor sårbare land, der formålet må være statsbygging, i tråd med omforente internasjonale prinsipper. Dette fastslo en samlet utenrikskomiteé under behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*, jf. Innst. S nr. 269 (2008–2009). Etter komiteens syn er det også viktig å styrke blant annet Verdensbankens evne til å håndtere flergiverfond for mer langsiktig gjenoppbygging og statsbygging.

Under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* viste en samlet komiteé til at Norge må bruke bistand effektivt og vise at den gir resultater, samtidig som Norge må være villig til å ta den risikoen det innebærer å være engasjert i land som har en høy grad av sårbarhet. Komiteen merket seg videre at regjeringen vil øke innsatsen i sårbare stater, og viste til at det er viktig å bidra til å sette disse bedre i stand til selv å ivareta egne innbyggers sikkerhet og velferd, jf. Innst. 440 S (2016–2017). I tillegg mener en samlet komiteé at bistandsvirksomhet i sårbare stater fører med seg en rekke dilemmaer, jf. Innst. 439 S (2016–2017) til Meld. St. 36 (2016–2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Vellykket innsats i sårbare stater avhenger av god risikostyring og av at bistanden er langsiktig, fleksibel og koordinert. Tilstedeværelse er en annen forutsetning.

Norges 16 partnerland deles i to kategorier: partnerland for langsiktig utvikling og partnerland for stabilisering og konfliktforebygging. Grunnlaget for innsatsen i land som tilhører den siste kategorien, er Utenriksdepartementets *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner* (2017). Formålet med rammeverket er å forsterke den samlede norske innsatsen i sårbare stater og få mer kunnskap om aktuelle virkemidler.

## 3.3 Krav til Utenriksdepartementets forvaltning og kontroll av bistanden

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene.<sup>32</sup> Ifølge Finansdepartementets *Veileder i statlig budsjettarbeid* fra 2014 innebærer dette at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene for bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

<sup>33</sup> Veileder i statlig budsjettarbeid pkt. 4.2.2.1.

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* innebærer dette blant annet at forvaltningen skal løse oppgavene sine på en måte som gjør at de politiske målene blir nådd med minst mulig ressursbruk. Ved behandlingen av meldingen sluttet Stortinget seg til dette verdigrunnlaget i forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

Utenriksdepartementets styring og forvaltning omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten*.<sup>34</sup> Formålet med *reglement for økonomistyring i staten* er blant annet å sikre at statlige midler brukes effektivt og er i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Et grunnleggende styringsprinsipp er at Utenriksdepartementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav for bistanden nås. Andre sentrale prinsipper er at departementet skal sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter, jf. økonomireglementet § 4. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Utenriksdepartementet skal også ifølge økonomireglementet § 15 kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 om intern kontroll. Utenriksdepartementet som tilskuddsforvalter skal dessuten ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Økonomireglementet pålegger også Utenriksdepartementet å sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter. Hvor hyppige og omfattende evalueringene skal være, bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 16.

### 3.3.1 Krav til Utenriksdepartementets oppfølging av den multilaterale bistanden

Kravet om å legge vekt på resultater og kvalitetssikring i bistanden har stått sentralt siden behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. Da pekte utenrikskomiteen på at resultatorientering og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingsarbeid, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Utenrikskomiteen understreket i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) behovet for en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene, uavhengig av hvilke instanser bistanden kanaliseres gjennom.

En samlet utenriks- og forsvarskomiteé har flere ganger gjentatt at den anser det som viktig at Norge, sammen med nordiske land, aktivt bruker sin innflytelse i Verdensbanken til å sikre at institusjonen skjerper innsatsen for blant annet godt styresett, inkludert finansiell åpenhet og antikorrupsjon, jobbskaping, og miljø og klima, senest i Innst. 7 (2018–2019).<sup>35</sup> Norge må aktivt arbeide for at de multilaterale finansinstitusjonene bidrar til å realisere FNs bærekraftsmål for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030, jf. Innst. 7 (2017–2018). En samlet komité viste videre til i Innst. 7 (2018–2019) at det er viktig at Norge aktivt bruker sin innflytelse til å sikre at Verdensbanken arbeider for fattigdomsbekjempelse og redusert ulikhet. Multilaterale organisasjoner eies av medlemslandene, og Norge deltar derfor i styrende organer. Dette betyr at norske myndigheter kan påvirke organisasjonenes samlede virksomhet og kontrollere hvordan organisasjonene følger opp vedtatte retningslinjer. Ifølge Prop. 1 S (2015–2016) benytter norske myndigheter denne muligheten aktivt.

For fond er det vanligvis slik at man tar utgangspunkt i forvaltningsreglene i den organisasjonen som har hovedansvaret, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004). Regjeringen ivaretar sitt kontrollansvar gjennom å delta i de multilaterale organisasjonenes styrende organer, samrådsmøter og andre tiltak. Ansvar for revisjon og kontroll er nedfelt i avtalen mellom aktørene og innebærer at enkeltgivere ikke vil ha muligheter for særavtaler om egne

<sup>34</sup> *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019. Endringene fra september 2019 gjelder bestemmelsene og trer i kraft 1. januar 2020.

<sup>35</sup> Se også Innst. 7 S (2015–2016), Innst. 7 S (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018).



kontrolltiltak. Muligheten som norske myndigheter har til å påvirke kontrollbestemmelsene i de aktuelle avtalene, vil blant annet avhenge av den relative størrelsen som giver og hvor tidlig de kommer med i avtaleforhandlingene. Det vil ikke være mulig for enkeltland å kreve særrettigheter for seg. Løsningen ligger i internasjonalt omforente standardformater og standardformuleringer. Når omforente internasjonale standarder ikke foreligger, vil en fra norsk side basere beslutninger om å delta på en totalvurdering som også omfatter kontrollaspektet.

Avtalemalen for flergiverfond (*multi-donor trust funds*) i Verdensbanken fra 2016 inkluderer tekst som dekker § 10 i bevilgningsreglementet. Ifølge § 10 skal det, ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, tas forbehold om at tilskuddsforvalteren, det vil si Utenriksdepartementet eller Norad, må ha adgang til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene. Ifølge avtalemалens vedlegg 2 punkt 4.2 kan «enhver giver innenfor fondets virketid vurdere eller evaluere aktiviteter finansiert av fondet. Giveren og Verdensbanken skal være enige om omfang og utførelsen av en slik vurdering eller evaluering, og banken skal skaffe all relevant informasjon innenfor grensene til bankens gjeldende retningslinjer og prosedyrer. Giveren skal betale kostnadene forbundet ved dette. En slik vurdering eller evaluering skal ikke være en revisjon av fondet.» Det foreligger ikke avtalemaler for FIF-er, og i slike avtaler varierer det derfor om en tilsvarende klausul er tatt med. I de konkrete fondene som inngår i revisjonen, vil avtaler og annen tilhørende relevant dokumentasjon legges til grunn for revisjonens vurdering av fondenes resultater og effektivitet.

### 3.3.2 Krav til Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning

Utenriksdepartementets system for tilskuddsforvaltning skal ifølge Prop. 1 S (2018–2019) sørge for at Stortingets bevilgningsvedtak iverksettes som forutsatt, at tilskuddsmidler forvaltes i henhold til relevant regelverk og gjeldende føringer, og at tiltakene gir resultater.

Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet kontrollere den innsendte informasjonen fra mottaker som har betydning for departementets beregning av tilskuddsbeløp og tildeling, jf. punkt 6.3.8.2 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Departementet skal også innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet nås. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal videre ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.<sup>36</sup>

For å sikre resultatorientering og kvalitetssikring i norskstøttede tiltak har Utenriksdepartementet og Norad utarbeidet egne retningslinjer og veiledninger. Sentrale veiledere er *Grant Management Manual* (GMM) fra 2013, som ble erstattet med *Grant Management Assistant* (GMA) i 2019. Disse vil legges til grunn for revisjonens vurdering av departementets forvaltning av tilskuddene.

Ambassadenes ansvar for å følge opp fond er nedfelt i årsinstruksene til ambassadene. I årsinstruks for stasjonene fra 2019 ble alle stasjoner i utviklingsland bedt om å planlegge oppfølging av FN, Verdensbanken, IMF og de regionale utviklingsbankenes rolle og aktiviteter på landnivå. De skal legge særlig vekt på evne til samordning og arbeidsdeling mellom disse institusjonene. Stasjonene ble også bedt om å følge med på aktiviteter i regi av globale fond som Norge gir betydelig bidrag til.

Ambassadenes betydning for det multilaterale arbeidet ble senest omtalt i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Ifølge stortingsmeldingen må hele uteapparatet tas i bruk for å styrke Norges multilaterale arbeid. Norske myndigheter må styrke sin oppfølging av FN-organisasjonene og de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom arbeidet som skjer på landnivå, og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner. Utenriksstasjonene må ta større ansvar for å diskutere multilaterale spørsmål med myndighetene i sine land, fremme norske prioriteringer, innhente informasjon om FNs og bankenes arbeid i det enkelte landet og bygge koalisjoner. I tillegg må Utenriksdepartementet sentralt og Norad bli bedre til å støtte utestasjonene i dette arbeidet.

---

<sup>36</sup> Punktene 6.3.6 og 6.3.8.2.

### 3.3.3 Krav til Utenriksdepartementets rapportering til Stortinget

Ifølge *bevilgningsreglementet* § 9 skal departementene redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene som legges fram for Stortinget. Planlagte resultater skal beskrives, og det skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Det framgår av *økonomireglementet* § 5 at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget til Stortinget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, sikrer samordning på hvert nivå og bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte. Det kommer også fram at utarbeidelsen av budsjettproposisjonen skal bygge på prinsippene fastsatt i *bevilgningsreglementet* §§ 3–9 og utføres i samsvar med retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet i årlig rundskriv. Ifølge § 11 skal hvert departement i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. *bevilgningsreglementet* § 9 annet ledd.

Ifølge Finansdepartementets årlige rundskriv, hovedbudsjettskrivet, skal departementene i del I og del II av budsjettproposisjonene omtale oppgaver, tilstandsvurderinger, resultatrapporter, utfordringer, satsinger og mål for departementene. Omtalen i del II skal være mindre overordnet enn omtalen i del I. I del II av budsjettproposisjonene skal departementene med utgangspunkt i problembeskrivelsen formulere mål for hva de ønsker å oppnå med bevilgningene i budsjettforslaget. Det står videre at målene må svare tydelig på de identifiserte problemene. Målene kan vise til ønsket effekt på bruker- og samfunnsnivå.

Finansdepartementet understreker i de årlige hovedbudsjettskrivene i perioden 2017–2020 at departementene i budsjettproposisjonene skal rapportere på et overordnet nivå om resultatene de oppnådde to år tidligere. Resultatrapporteringen skal først og fremst vise til og henge sammen med målene slik de allerede er presentert for Stortinget. Departementene må legge vekt på at rapporteringen skal være strukturert og poengtert og unngå lange aktivitetsbeskrivelser. Finansdepartementet presiserer at selv om målene for det aktuelle året er detaljerte og aktivitetsorienterte, bør resultatinformasjonen om oppnådde virkninger være overordnet.

Finansdepartementet presiserer videre i hovedbudsjettskrivene i perioden 2017–2020 at bevilgningsreglementets krav til omtale av mål og resultatrapportering gjelder både satsinger og mål på tvers av sektorer og virksomhetsområder, og satsinger og mål for de enkelte virksomhetene og tilskuddsordningene i staten.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> R-4/2019 *Hovubudsjettskriv for 2020*, Finansdepartementet, 11. april 2019, R-4/2018 *Hovubudsjettskriv for 2019*, Finansdepartementet, 23. mars 2018, R-4/2017 *Hovubudsjettskriv for 2018*, Finansdepartementet, 24. mars 2017 og R-4/2016 *Hovubudsjettskriv for 2017*, Finansdepartementet, 18. mars 2016.

## 4 Omfang og innretning av norsk støtte til fond i Verdensbanken

Dette kapitlet beskriver omfanget og innretningen av den norske støtten til fond i Verdensbanken. Kapitlet viser utviklingen i utbetalinger på porteføljenivå til fond og FIF-er samlet, og hvordan Verdensbanken forvalter denne porteføljen. Videre viser det utviklingen i den norske støtten til fond og FIF-er og kjernestøtte i perioden 2009–2020. Avslutningsvis ser kapitlet på hvordan den norske støtten til fond og FIF-er støtter opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand: geografisk konsentrasjon, fattigdomsorientering og å motvirke fragmentering av bistanden.

Oppsummert viser kapitlet at Norge er en stor giver til Verdensbankens fond og FIF-er, der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester. I perioden 2009–2020 har den norske støtten til Verdensbankens fond og FIF-er doblet seg. Samtidig har kjernestøtten til Verdensbanken holdt seg relativt stabil, selv om det har vært et mål at mer av støtten skal vris mot denne. Kapitlet viser også at Utenriksdepartementet og Norad ikke har en fullstendig oversikt over alle fond som mottar norsk støtte. Det er et mål for norsk bistand å rette innsatsen mot de fattigste landene. Kapitlet viser at det er mange mellominntektsland som har mottatt norsk støtte gjennom Verdensbankens fond. Dette inkluderer land som ikke er godkjent for offentlig utviklingshjelp, som Saudi-Arabia, Polen og Bulgaria. Det er også et mål at den norske bistanden skal konsentreres om færre land og tematiske områder, og at man skal unngå fragmentering av bistanden. Kapitlet viser at Norge støtter om lag 70 fond og FIF-er. Gjennom disse har minst 139 land mottatt norsk støtte.

### 4.1 Øremerket støtte til fond i Verdensbanken

Utenriksdepartementet og Norad gir midler til Verdensbanken på to måter:

- **Kjernestøtte** til Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) og Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD) (se forklaring i faktaboks 1 og illustrasjon i figur 1). I tillegg kommer kjernestøtte til Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC). Verdensbanken bruker disse midlene til å finansiere prosjekter i utviklingsland. Norges og de andre givernes bidrag til IDA avtales for noen år av gangen, men utbetalingene skjer hvert år. Støtten til IBRD er egentlig kjøp av eierandeler i banken, og overføres ikke hvert år
- **Øremerket støtte** til blant annet ulike fond administrert av Verdensbanken.

Det finnes ulike modeller blant Verdensbankens fond. De viktigste er

- **flergiverfond** (*multi-donor trust funds*)
- **FIF-er, der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester** (*financial intermediary funds*)

Disse to modellene er nærmere beskrevet i 4.1.1 og 4.1.2. I det videre benyttes «fond» som en samlebetegnelse for flergiverfond og FIF-er, der ikke annet er spesifisert.

Norge ga 1,3 milliarder kroner i kjernestøtte og 3,3 milliarder kroner i øremerket støtte i 2020.<sup>38</sup> Norge er en stor giver til Verdensbankens fond. For perioden 2016–2020 var Norge den femte største giveneren til flergiverfond og den åttende største giveneren til FIF-er. Norge er relativt sett en mindre giver til kjernestøtten. I den forrige påfyllingen av kjernestøtte til Det internasjonale utviklingsfondet (IDA19) utgjorde det norske bidraget litt over 1 prosent av det totale bidraget.<sup>39</sup>

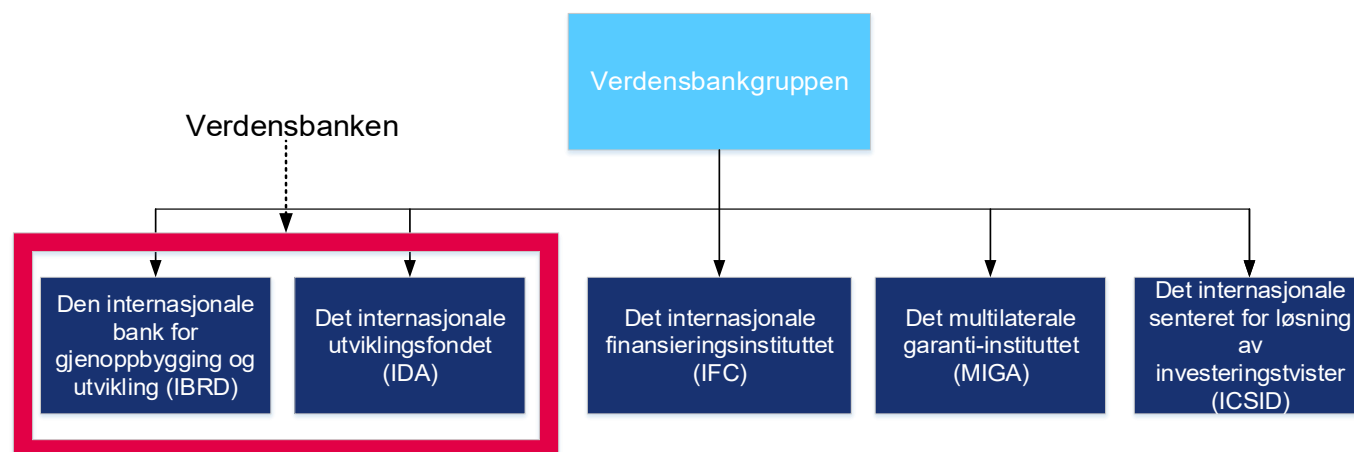
---

<sup>38</sup> Norads database «Norsk bistand i tall». Denne har per 2021 skiftet navn til bistandsresultater.no.

<sup>39</sup> Verdensbanken (2020) IDA19 contributors list, april 2020.

Verdensbankens eiere er medlemslandene (173 i IDA og 189 i IBRD<sup>40</sup>).<sup>41</sup> Den øverste myndigheten i hver av institusjonene IDA og IBRD er en guvernørforsamling (*Board of Governors*), som består av representanter fra medlemsstatenes regjeringer. Disse møtes halvårlig. Til daglig har guvernørforsamlingen delegert ansvar til styrene for IDA og IBRD, som tar større beslutninger i Verdensbanken gjennom året.<sup>42</sup> De to styrene består av de samme 25 medlemmene.<sup>43</sup> Styremedlemmene har sin arbeidsplass i Verdensbanken, og styret møtes etter behov, som regel et par ganger hver uke. Medlemslandenes representasjon i styret henger sammen med størrelsen på deres finansielle bidrag til banken.

**Figur 1 Organisasjonskart for Verdensbankgruppen**



Kilde: Verdensbanken

## Faktaboks 1 Om Verdensbanken

Verdensbanken er en multilateral finansinstitusjon som ble grunnlagt i 1944. Opprinnelig var formålet å bidra til gjenoppbyggingen av Europa etter andre verdenskrig. I dag bistår banken myndigheter i utviklingsland med lån, gavebistand og faglig bistand til utviklingsprosjekter innenfor en lang rekke sektorer, blant annet infrastruktur, helse, utdanning og energi. De overordnede målsettingene er å avskaffe ekstrem fattigdom og redusere økonomisk ulikhet. I tillegg spiller Verdensbanken en viktig rolle i å skaffe kunnskap om utviklingsspørsmål.

Det som kalles «Verdensbanken» (World Bank), består av de to institusjonene Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) og Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD). Disse fungerer i praksis som én organisasjon med samme ledelse og ansatte. Det som skiller IDA og IBRD, er først og fremst målgruppene og inntektskildene. Som hovedregel gir IDA rentefrie lån til myndighetene i de 76 fattigste landene og får sine midler fra giverland som Norge gjennom påfyllingsforhandlinger hvert tredje år. IBRD gir lån på gunstige vilkår til myndighetene i mellominntektsland. IBRDs aktiviteter er blant annet finansiert gjennom lån som institusjonen tar opp i internasjonale kapitalmarkeder på grunnlag av sin aksjekapital, og av renteinntekter. Aksjekapitalen kommer fra IBRDs medlemsland, deriblant Norge. Høyinntektsland har flertallet av stemmene i både IDA-styret og IBRD-styret. Norge har 0,58 prosent av stemmene i IBRD og 1,1 prosent av stemmene i IDA, og deler styreprerentant (*Executive Director*) med de nordiske og baltiske landene, som til sammen danner en valggruppe.

<sup>40</sup> <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members#2> [Hentedato 20.03.2020].

<sup>41</sup> Avsnittet bygger på Utenriksdepartementet (2013) *Profilark Verdensbanken* og Verdensbankens nettside.

<sup>42</sup> <https://www.worldbank.org/en/about/leadership> [Hentedato 06.07.2021].

<sup>43</sup> <http://pubdocs.worldbank.org/en/241041541103873167/BankExecutiveDirectors.pdf> [Hentedato 25.05.2020].

Sammen med Verdensbanken (IDA og IBRD) danner tre øvrige institusjoner «Verdensbankgruppen» (World Bank Group). Disse tre er Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC), Det multilaterale instituttet for investeringsgarantier (MIGA) og Det internasjonale senteret for løsning av investeringstvister (ICSID). IFC, som er den største av disse, investerer i og gir faglig bistand til privat sektor i utviklingsland. Også MIGA og ICSID er rettet inn mot privat sektor. Verdensbankgruppen er den største kilden til multilateral utviklingsfinansiering.

Kilde: Utenriksdepartementet (2013) *Profilark Verdensbanken*; Verdensbankens nettsider; Prop. 1 S (2019–2020); Ekholt, G. mfl. (2009) *Norske interesser i internasjonale finansinstitusjoner*; Verdensbanken (2019) *International Bank for Reconstruction and Development. Subscriptions and voting power of member countries*; Verdensbanken (2019) *International Development Association. Voting power of member countries*

Fond er en finansieringsmekanisme for å kanalisere bistandsmidler til et bestemt formål fra givere via en administratororganisasjon («trustee») som Verdensbanken eller en annen utviklingsorganisasjon. Ofte er hensikten å samle midler fra flere givere. Midlene kan stå en stund i fondet før det utbetales til et program eller prosjekt, noe som medfører at givernes innbetalinger kan være mindre regelmessige enn til andre bistandstiltak.

Verdensbanken er den utviklingsorganisasjonen som administrerer flest fond. I regnskapsåret 2020 betalte givere inn til sammen 3,67 milliarder dollar, eller rundt 33,7 milliarder kroner, til de rundt 600 flergiverfondene som Verdensbanken administrerte. Tilsvarende tall for de 27 FIF-ene var 8,83 milliarder dollar eller rundt 81 milliarder kroner.<sup>44</sup>

#### 4.1.1 Flergiverfond

I flergiverfond har Verdensbanken ansvaret for at midlene brukes til de formålene som er avtalt med givernes til fondet. Midlene i et flergiverfond brukes som regel på to ulike måter:

- **Bankutførte fond** (*Bank-executed trust funds*, BETF) støtter aktiviteter innen teknisk assistanse utført av Verdensbanken selv og av Verdensbankens arbeidsprogram innen områdene rådgivningstjenester og analyse, kunnskapsutvikling- og deling, prosjektidentifisering, forhåndsvurdering og tilsyn, kapasitetsbygging, og forskning. Eksempler på produkter er rapporter om viktige økonomiske og sosiale spørsmål, notater om politikktutforming, og kunnskapsdeling gjennom workshops og konferanser. Bankutførte aktiviteter inkluderer også prosjektledelse og administrasjon.<sup>45</sup> For BETF gjelder i utgangspunktet reglene som ellers gjelder for Verdensbankens interne drift og økonomistyring.<sup>46</sup> Verdensbanken opplyser at det ikke finnes noe regelverk for når et bankutført fond kan opprettes.<sup>47</sup> Banken må ikke ha godkjenning fra givere for å opprette bankutførte fond. Givernes er imidlertid med på å godkjenne de årlige budsjettene i fondets styringskomité.
- **Mottakerutførte fond** (*Recipient-executed trust funds*, RETF) støtter programmer og aktiviteter som gjennomføres av en annen organisasjon, som regel myndighetene i et mottakerland. Verdensbanken fører tilskuddene videre til mottakerne, samtidig som banken spiller en aktiv rolle ved å forhåndsvurdere og føre tilsyn med aktivitetene som gjennomføres.<sup>48</sup> Aktiviteter kan være bygging av skoler og helsesentre, opplæring av personell, utvikling av ulike registre osv. For RETF gjelder i utgangspunktet de samme reglene som for Verdensbankens prosjekter som er finansiert av kjerne støtte (IDA-prosjekter).<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Verdensbanken (2020) *2020 Trust Fund Annual Report: Moving the needle for greater impact*, s. 3. IFC-trust funds er ikke inkludert.

<sup>45</sup> Verdensbanken (2020) *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs. Trust Funds and Partner Relations Development Finance*.

<sup>46</sup> Verdensbanken (2008) *Operational Policy: Trust Funds*. OP 14.40, punkt 6.

<sup>47</sup> Brev fra Verdensbankens Development Finance, 23. april 2021.

<sup>48</sup> Verdensbanken (2020) *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs. Trust Funds and Partner Relations Development Finance*.

<sup>49</sup> Verdensbanken (2018) *Bank Policy: Investment project financing* og Verdensbanken (2018) *Bank Directive: Investment project financing* fra oktober 2018. Se Verdensbankens håndbok for fond (jf. Verdensbanken 2015), s. 6, punkt 32c og Verdensbanken (2008) *Operational Policy: Trust Funds*. OP 14.40, punkt 6.



#### 4.1.2 FIF-er (*financial intermediary funds*)

Sammenlignet med flergiverfond fungerer FIF-ene i større grad som selvstendige enheter, og Verdensbanken har i utgangspunktet et mer begrenset ansvar for resultater og bruken av midlene. Det bestemmes i avtalen og eventuelle tilknyttede dokumenter for hver enkelt FIF hvilke regler som skal gjelde, og dermed er ingen FIF-er like. FIF-ene gjennomfører ingen aktiviteter selv og har ingen egne kontorer i mottakerland. I en FIF er det én blant flere organisasjoner som implementerer prosjektene på vegne av FIF-en. Disse kalles da tilskuddsagenter. Dette kan for eksempel være FN-organisasjoner, Verdensbanken selv, eller i noen tilfeller sivilsamfunnsorganisasjoner. Det er tilskuddsagenten som har ansvaret for resultatene. Dette skiller FIF-ene fra flergiverfondene, der det alltid er Verdensbanken som er ansvarlig for resultatene. FIF-modellen innebærer ifølge Verdensbanken at givernes eget ansvar for resultater og risiko ofte er større enn de er klar over.<sup>50</sup>

Blant de 27 eksisterende FIF-ene, har 15 miljø og klima som tema. Disse mottok 46 prosent av midlene til FIF-er i perioden 2014–2018<sup>51</sup>. Helse er tema for fem av FIF-ene, og disse mottok 38 prosent av midlene.<sup>52</sup> Eksempler på FIF-er er Global Environment Facility (GEF), Climate Investment Funds (CIF) og Det globale partnerskapet for utdanning (GPE). De fleste FIF-ene har et element av innovativ finansiering og får midler fra både private og offentlige aktører.

Selv om Verdensbanken i utgangspunktet har et mer begrenset ansvar når det gjelder FIF-ene, er det i praksis betydelig variasjon i hvilke roller Verdensbanken har i de ulike FIF-ene. Banken mottar, investerer og utbetaler midler (er «trustee») for alle FIF-er i tråd med instruksjonene fra FIF-enes styrende organer. I 20 av de 27 FIF-ene gjennomfører Verdensbanken også prosjekter (som én av flere organisasjoner som tilskuddsagent) og har dermed likevel et ansvar for resultater og bruk av midlene.<sup>53</sup> Av organisasjonene som er tilskuddsagenter for FIF-prosjekter, er det Verdensbanken som har gjennomført flest.<sup>54</sup> Videre huser Verdensbanken sekretariatene for 18 av FIF-ene.<sup>55</sup>



Verdensbanken er den største mottakeren av norsk øremerket bistand, og er den utviklingsorganisasjonen som administrerer flest fond. Bildet viser utviklingskomiteen i Verdensbanken under det årlige møtet i Washington D.C., 19. oktober 2019. Foto: Verdensbanken / Franz Mahr.

<sup>50</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>51</sup> Tallene er for Verdensbankens regnskapsår.

<sup>52</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 9, 24 og 37.

<sup>53</sup> Per juni 2018, jf. Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 27.

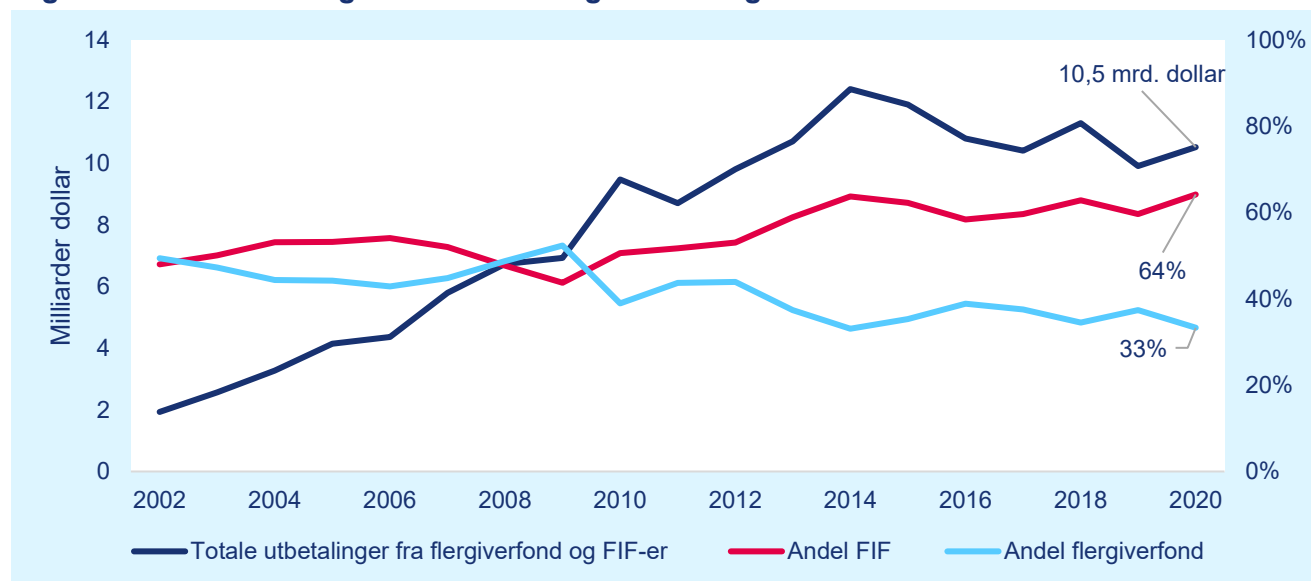
<sup>54</sup> Med unntak av Det globale fondet. I Verdensbankens regnskapsår 2014–2018 var Verdensbanken ansvarlig for 44 prosent av midlene som ble utbetalt til FIF-prosjekter dersom Det globale fondet utelates. UNDP var ansvarlig for 18 prosent. Dersom Det globale fondet regnes med, var Verdensbanken ansvarlig for 19 prosent av midlene. Se Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 40 og 42.

<sup>55</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 27.

## 4.2 Utbetalinger på porteføljenivå i flergiverfond og FIF-er (*financial intermediary funds*)

Verdensbankens totale utbetalinger fra flergiverfond og FIF-er har økt fra ca. 2 milliarder dollar i 2002 til over 10,5 milliarder dollar i 2020. Den største totale utbetalingen fant sted i 2014 med 12,4 milliarder dollar, jf. figur 2. Utbetalinger fra fond utgjør likevel en liten andel av bankens totale utbetalinger medregnet midler til kjernestøtte (IDA og IBRD). For det finansielle året 2020 mottok bank- og mottakerutførte fond 8 prosent av bankens utbetalinger.<sup>56</sup>

**Figur 2 Totale utbetalinger samlet fra flergiverfond og FIF-er for 2002–2020**



Kilde: Trust Fund Support for Development: An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio, Independent Evaluation Group – IEG, the World Bank Group, 2011; Årsrapporter for Verdensbanken – «Trust Funds Annual Report» 2012, 2017 og 2020

Figur 2 viser at det ble utbetalt om lag like mye fra FIF-er og flergiverfond i 2002. Etter 2009 har det vært en dreining der en større andel av utbetalingene skjer gjennom FIF-er. I 2020 utgjorde FIF-ene 64 prosent av alle utbetalinger i fond, mens flergiverfondene utgjorde 33 prosent.<sup>57</sup> Norge har imidlertid gitt relativt like beløp til flergiverfond og FIF-er samlet i perioden 2016–2020, med henholdsvis 1,3 og 1,1 milliarder dollar for hele perioden til FIF-er og flergiverfond.

Midlene som utbetales gjennom flergiverfond, blir, som tidligere omtalt, delt inn i to typer: bankutførte fond og mottakerutførte fond. Figur 3 viser at en stadig større andel av midlene i flergiverfond har gått til bankutførte fond. Andelen som går til de bankutførte fondene, har gått opp fra 20 prosent i 2002 til over 30 prosent i 2020. Det innebærer at over 1 milliard dollar har blitt brukt på bankutførte fond per år siden 2017. I budsjettet for det finansielle året 2020 viser Verdensbanken til at det forventes fortsatt vekst i de bankutførte fondene med vekt på globale og regionale aktiviteter.<sup>58</sup>

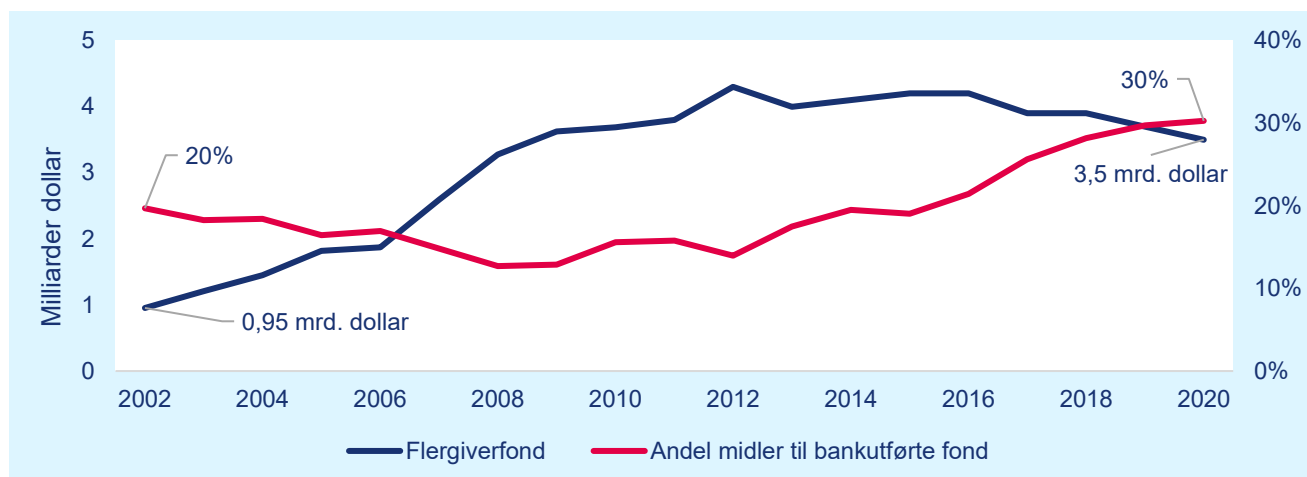
<sup>56</sup> Se figur 5 i Trust Fund Policy fra 2021. Figuren viser andel mottakerutførte fond av totale utbetalinger fra IBRD, IDA og mottakerutførte fond. I mottakerutførte fond inngår også tilskudd der Verdensbanken er tilskuddsagent for en FIF. Vi har også medregnet penger til bankutførte fond.

<sup>57</sup> I tillegg går 3 prosent til Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC), men det faller utenfor denne undersøkelsen.

<sup>58</sup> FY20 World Bank Budget, September 6, 2019.



**Figur 3 Utbetalinger gjennom flergiverfond og andel utbetalt til bankutførte fond (BETF), 2002–2020**



Kilder: Trust Fund Support for Development: An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio, Independent Evaluation Group – IEG, the World Bank Group, 2011; Årsrapporter for Verdensbanken – «Trust Funds Annual Report» 2012, 2017 og 2020

Vi har spurt Utenriksdepartementet og Norad om deres vurdering av denne fordelingen. Begge tar fordelingen til etterretning. Banken er en viktig kunnskapsorganisasjon og brukes ofte til teknisk assistanse. Dette gis gjennom bankutførte fond. Teknisk assistanse og kunnskapsutvikling er viktig for de mottakerutførte fondene og for gjennomføring av IDA-programmer (kjernestøtte), opplyser Utenriksdepartementet og Norad.<sup>59</sup>

## 4.3 Verdensbankens styring og forvaltning av fond

Det er forskjeller i hvordan Verdensbanken forvalter prosjekter finansiert av fond sammenlignet med prosjekter finansiert av kjernestøtten. Styret i Verdensbanken behandler i liten grad spørsmål knyttet til fond.<sup>60</sup> Beslutningen om å opprette nye flergiverfond blir som regel tatt av ledere på lavere nivå i organisasjonen.<sup>61</sup> Dette gjøres ifølge Verdensbanken i tråd med det styregodkjente rammeverket for flergiverfond (*trust fund policy*), som også spesifiserer under hvilke omstendigheter styret skal godkjenne et flergiverfond.<sup>62</sup> Prosjekter finansiert av fondsmidler blir som regel heller ikke besluttet av Verdensbankens styre, men av hvert fonds styrende organer. Til sammenligning er det styret i Verdensbanken som avgjør hvilke prosjekter/lån som skal finansieres av kjernestøtten.<sup>63</sup> En gjennomgang av styrets offentliggjorte kalendre for 2018, 2019 og 2020 viser at tematiske fond svært sjelden sto på dagsorden.<sup>64</sup>

Når det gjelder opprettelsen av nye FIF-er, der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester, opplyser Verdensbanken at FIF-rammeverket fra 2019 legger opp til at bankens styre skal informeres om nye FIF-er under utvikling mens det fremdeles er mulig å forme dem. Godkjenningen av nye FIF-er følger en risikobasert tilnærming. Hvis risikoen er vurdert å være lav, kan bankens ledelse godkjenne FIF-en og deretter informere styret. Dersom risikoen er høyere, vil styret involvere seg mer aktivt i godkjenningsprosessen.<sup>65</sup>

Ansvar for å følge opp flergiverfondene er fordelt på ulike avdelinger i Verdensbanken, i henhold til temaet for fondet. Et helsefond vil derfor følges opp av avdelingen som har ansvar for Verdensbankens øvrige

<sup>59</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021 og intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>60</sup> Norads oppsummering fra møter med Dirk Reinermann 8. februar 2018, udatert.

<sup>61</sup> Verdensbanken (2015) *Bank Procedure: Trust Funds*. BP 14.40, punkt 4, og Verdensbankgruppen (2019). *Trust Fund Annual Report 2018–2019. Value Proposition of World Bank Group Trust Funds*, s. 80.

<sup>62</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>63</sup> <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors/boards-at-work> [Hentet dato 09.01.2020].

<sup>64</sup> Kalenderne ble lastet ned fra dokumentarkivet på Verdensbankens nettsider.

<sup>65</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

helseprosjekter. Avdelingen for utviklingsfinansiering (Development Finance (DFI) Vice Presidency) har det overordnede ansvaret for fondsporteføljen. Dette innebærer blant annet å utarbeide regler og retningslinjer for Verdensbankens forvaltning av fond og å rapportere om fondsporteføljen.<sup>66</sup> Avdelingen bistår også fagavdelingene ved opprettelse av nye fond. Den har også et overordnet ansvar for reformene av flergiverfond og FIF-er. I tillegg har avdelingen ansvaret for å forvalte midlene i alle FIF-er (være «trustee»)<sup>67</sup>. Der Verdensbanken også gjennomfører prosjekter på vegne av FIF-en, som en tilskuddsagent, er det de relevante fagavdelingene som har ansvar for dette.

De fleste fond har en egen styringskomité som tar strategiske beslutninger. Dette gjelder både flergiverfond og FIF-er. Sammensetningen av og mandatet til styringskomiteene varierer fra fond til fond, men givene til fondet er alltid representert. I de nye «paraplyfondene»<sup>68</sup>, som er en viktig del av den pågående reformen av flergiverfond, er det kun givere og Verdensbanken som skal være representert, ikke mottakerland.<sup>69</sup> Det varierer også i hvor stor grad det er styringskomiteen som bestemmer hvilke prosjekter som skal få midler fra fondet. Noen ganger er det Verdensbanken som bestemmer dette, etter overordnede føringer gitt av styringskomiteen. Reglene for hvordan fondet skal styres, bestemmes i avtalen som givene inngår med Verdensbanken om opprettelsen av fondet. Utenriksdepartementet presiserer at det i flergiverfond i utgangspunktet er Verdensbanken som bestemmer hvilke prosjekter som skal få midlene, eventuelt etter råd fra styringskomiteen eller en rådgivende komité. I FIF-er er det normalt styringskomiteen som bestemmer dette.<sup>70</sup>

## 4.4 Norsk støtte til fond i perioden 2009–2020

### 4.4.1 Utfordringer med å skaffe oversikt over den samlede norske støtten til fond

Informasjon om hvilke fond som mottar norsk støtte, er ikke lett tilgjengelig. Norads database *Norsk bistand i tall*<sup>71</sup> har ikke én markør for «fond». Derfor er det vanskelig å få nøyaktig oversikt over hvilke fond Norge støtter, og hvor mye som gis til hvert fond per år.<sup>72</sup> Norad opplyser at det er mulig å skaffe en oversikt over antall fond som har mottatt norsk støtte, men statistikken må i så fall bearbeides manuelt.<sup>73</sup> Verken Utenriksdepartementet eller Norad har en oppdatert liste over alle fond og alle land som mottar norsk støtte gjennom Verdensbankens fond per 2021.<sup>74</sup> Utenriksdepartementet opplyser at Norge per juni 2020 støtter omtrent 70 fond fordelt på prioriterte sektorer, temaer og geografiske områder. Tidligere støttet Norge over 100 fond, men departementet har avsluttet støtten til mange av disse.<sup>75</sup> Utenriksdepartementet utdyper i kommentarer til rapporten 24. september 2021 at departementet har brukt betydelige midler de siste årene til å rydde i og avslutte arbeidet med eldre fond, samtidig som antall nye fond er redusert.

Bistandsstatistikken gir heller ikke en fullstendig oversikt over alle land som mottar bistand fra Norge. Det er fordi støtten til de fleste fond gis som geografisk uspesifisert bistand. Denne begrensningen gjelder all bistand som er merket med geografisk uspesifisert.

Utenriksdepartementet har heller ingen helhetlig oversikt over resultatene til norskstøttede fond. På spørsmål om Utenriksdepartementet mener at det hadde vært hensiktsmessig med en mer samlet oversikt over disse resultatene, svarer departementet at man kunne ønske seg det, men at det blir vanskelig med den desentraliserte modellen Utenriksdepartementet har i dag.<sup>76</sup> Forvaltningen av fond er fordelt på flere fagavdelinger i departementet og Norad. Bankseksjonen har ansvaret for samarbeidet med Verdensbankgruppen og kjernestøtten til banken.

<sup>66</sup> <https://www.worldbank.org/en/about/unit/dfi#3> [Hentdato 25.05.2020].

<sup>67</sup> <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/overview> [Hentdato 07.05.2020].

<sup>68</sup> Paraplyfond samler mindre flergiverfond, såkalte underfond, som dekker lignende temaer under et stort fond.

<sup>69</sup> Verdensbanken (2019) *Donor Guide for Umbrellas 2.0*, s. 6.

<sup>70</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>71</sup> Norads database «Norsk bistand i tall». Denne har per 2021 skiftet navn til bistandsresultater.no.

<sup>72</sup> Dette problemet omtales også i Norad (2019) *Evaluation of Norway's Multilateral Partnerships Portfolio. The World Bank and UN Inter-Agency Trust Funds*. Report 1/2019, s. 11.

<sup>73</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>74</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>75</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>76</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

Ansvar for midlene, oppfølgingen av fondene, og resultatene til de enkelte fondene ligger hos de ulike fagavdelingene og seksjonene.<sup>77</sup> Departementet måtte vært satt sammen på en helt annen måte enn i dag, med mange flere ressurser til bankseksjonen. Dessuten finnes det informasjon på Verdensbankens klientsider, og departementet har løpende oversikt over utbetalinger fra alle avtaler i PTA (Plan – Tilskudd – Avtale, et elektronisk forvaltningsverktøy som brukes av Utenriksdepartementet og Norad).<sup>78</sup>

Verdensbanken har selv en akkumulert oversikt over norske bidrag i dollar, men ikke fordelt per fond. For perioden 2016–2020 har Norge betalt inn 1,2 milliarder dollar til flergiverfond. For FIF-er er tallet 1,3 milliarder dollar i samme periode.<sup>79</sup> Dette er imidlertid akkumulerte oversikter for alle fond og FIF-er.

### Verdensbanken har ulike roller i FIF-er, noe som gjør det vanskeligere å skaffe oversikt

FIF-er er, som beskrevet under 4.1.2, i større grad enn flergiverfond selvstendige enheter der Verdensbanken i utgangspunktet har et mer begrenset ansvar. FIF-ene er vanligvis oppført i bistandsstatistikken som selvstendige avtalepartnere og mottakere av norsk bistand. Det er dermed ikke synlig i statistikken at støtte til slike fond er støtte til Verdensbanken. I og med at Verdensbanken har ulike roller i de forskjellige FIF-ene, er det heller ikke nødvendigvis riktig å regne all støtte til FIF-er inn under støtten til Verdensbanken. I noen FIF-er har imidlertid Verdensbanken både rollen som bank («trustee»), sekretariat og tilskuddsagent. I disse tilfellene har Verdensbanken altså ansvar for alle områdene av FIF-enes arbeid, og store deler av pengestøtten til disse FIF-ene går dermed i praksis til Verdensbanken selv.<sup>80</sup> Norad oppgir at norsk bistandsstatistikk baserer seg på internasjonale rapporteringsregulativ som er vedtatt i OECDs utviklingskomite (OECD DAC), og at det er årsaken til at noen FIF-er er oppført som selvstendige avtalepartnere, mens andre ikke er det.<sup>81</sup>

For de tre FIF-ene Global Partnership for Education (GPE), Global Environmental Facility (GEF) og Strategic Climate Fund (SCF) er Verdensbanken både bank, sekretariat og implementeringspartner eller tilskuddsagent. FIF-ene er likevel oppført som avtalepartner i bistandsstatistikken. Det vil si at Verdensbanken ikke er oppført som mottaker av den norske støtten til disse FIF-ene, selv om støtten i realiteten kan regnes som støtte til Verdensbanken.<sup>82</sup> Til sammen har de tre FIF-ene mottatt 6,9 milliarder kroner i norsk bistand i perioden 2009–2020.

#### 4.4.2 Den beløpsmessige utviklingen i kjernestøtten og støtten til fond i perioden 2009–2020

I perioden 2009–2020 har norsk støtte til Verdensbanken økt gradvis. Ifølge *Norsk bistand i tall* mottok Verdensbanken 2,3 milliarder kroner i 2009. I 2020 var tallet 4,6 milliarder kroner. I dette tallet inngår både kjernestøtte og støtte til fond. I figur 3 er i tillegg de tre FIF-ene nevnt i punkt 4.4.1 regnet med, slik at den norske støtten til Verdensbanken øker fra 4,6 til 5,3 milliarder kroner for 2020. Til sammen har Verdensbanken mottatt totalt 42,8 milliarder kroner i støtte i perioden 2009–2020.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 30. august 2019.

<sup>78</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>79</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report 2020. Moving the Needle for Greater Impact*, s. 196 og 203.

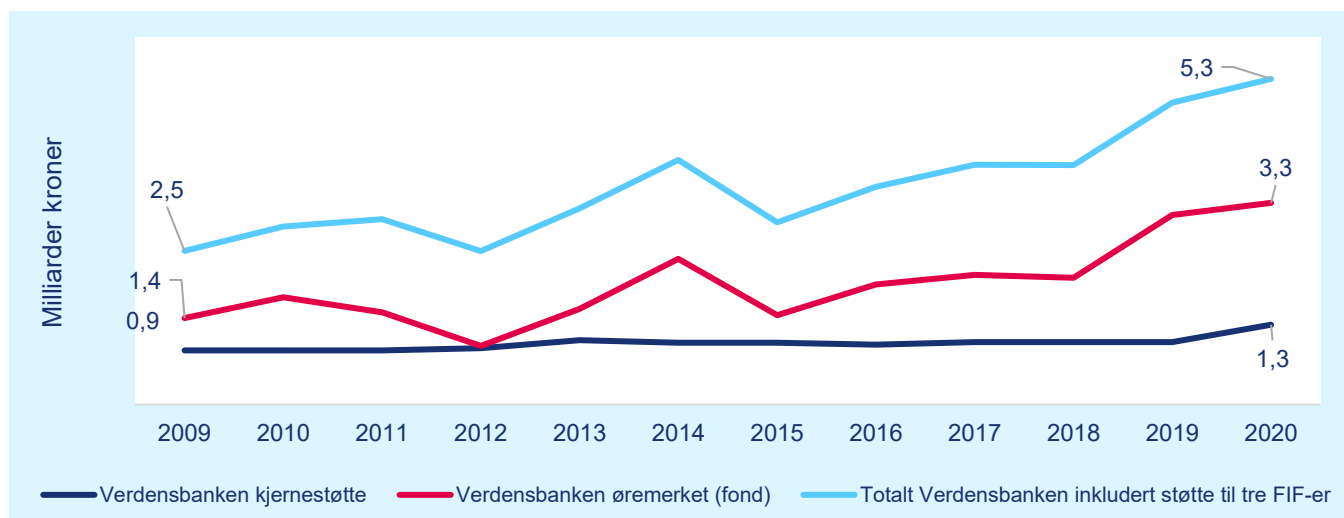
<sup>80</sup> Verdensbanken vil ikke nødvendigvis være den eneste tilskuddsagenten for disse FIF-ene, så noen midler kan gå til andre tilskuddsagenter.

<sup>81</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>82</sup> I brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021 går det fram at Norads bistandsstatistikk baserer seg på internasjonale rapporteringsregulativ som vedtatt i OECDs utviklingskomite (OECD DAC). Bistand til GPE, GEF og SCF rapporteres derfor med egne identifikatorer og under «andre multilaterale organisasjoner», og ikke under «Verdensbankgruppen».

<sup>83</sup> FIF-er utover de tre nevnt i punkt 4.4.1 er ikke inkludert i denne summen, fordi Verdensbanken ikke er implementerende partner for disse.

**Figur 4 Norsk støtte til Verdensbanken (kjernestøtte, øremerket støtte til fond og støtte totalt inkludert til tre FIF-er for perioden 2009–2020)**



Kilde: Norsk bistand i tall

Figur 4 viser at det er særlig den øremerkede støtten til Verdensbanken som har økt i perioden 2009–2020. Kjernestøtten har vært relativt stabil hele perioden med en liten økning i 2020 som blant annet skyldes tilleggsstøtte til å bekjempe koronapandemien. I et beslutningsnotat for 19. påfylling<sup>84</sup> av kjernestøtten til Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA19) fra februar 2019 skriver Utenriksdepartementet at Norge har en vesentlig lavere andel kjernestøtte til IDA, og tilsvarende høyere andel øremerking av midler i Verdensbanken, enn land det er naturlig å sammenligne med.

#### 4.4.3 Tverrsektorielle mål for norsk bistand

##### Mål om å konsentrere bistanden om færre land og tematiske områder

Norsk bistandsforvaltning har som mål å konsentrere norsk bistand om færre land og færre tematiske områder for å oppnå større effekt og bedre resultater. Det er ifølge Utenriksdepartementet gjort en betydelig innsats for å redusere antallet land som mottar norsk bilateral bistand.<sup>85</sup> I Prop. 1 S (2019–2020) skriver Utenriksdepartementet at antallet land som mottar bilateral bistand fra Norge, i utgangspunktet ikke skal overskride 85 land per år. Ifølge Norsk bistand i tall mottok 86 land slik bistand fra Norge i 2020.<sup>86</sup> Det var en nedgang fra 108 land i 2013.<sup>87</sup> Av budsjettproposisjonen for 2021 går det også fram at regjeringen vil fortsette å arbeide for å redusere antallet land som mottar norsk bilateral bistand.

Norads evaluering av konsentrasjon av norsk bistand fra 2020 fant imidlertid at bistandsforvaltningen i liten grad har lyktes med å konsentrere bistanden om de prioriterte landene for norsk bistand, selv om det har blitt færre mottakerland. For eksempel mottok ikke de prioriterte landene betydelig mer midler enn andre mottakerland. Det har ifølge evalueringen ikke vært noen tydelig og konsekvent strategi for å konsentrere bistanden. Evalueringen fant også tegn på mer tematisk fragmentering heller enn mer tematisk konsentrasjon. Det har vært hyppige endringer i hvilke tematiske områder som er prioritert, og disse forblir generelle, og undertemaer blir stadig lagt til.

Mye av støtten til fond gis som nevnt over som geografisk uspesifisert bistand. En analyse av dataene i oversikten over alle flergiverfond som Norge har støttet, viser at 139 land har mottatt bistand fra disse fondene. Landene befinner seg i både Asia, Afrika, Europa, Sør-Amerika og Oseania. I 2020 mottok 103 land øremerket bistand fra

<sup>84</sup> IDA eller kjernestøtten får sine midler fra giverland som Norge gjennom såkalte påfyllingsforhandlinger hvert tredje år.

<sup>85</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Utenriksdepartementet.

<sup>86</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2021/ny-side/>.

<sup>87</sup> <https://www.norad.no/evaluering/aktuelt/2020/evaluering-av-konsentrasjon-i-bistanden/>.

Norge.<sup>88</sup> Dette tallet omfatter all bistand som er øremerket, ikke kun bistand som er øremerket til Verdensbanken eller til fond. Tallet er altså betydelig høyere enn antallet land som mottok bilateral bistand fra Norge i 2020. På spørsmål om Utenriksdepartementet anser at bistanden gjennom fond og FIF-er ivaretar føringen om at norsk bistand skal konsentreres, svarer bankseksjonen i departementet at seksjonen ikke kan svare på dette spørsmålet på vegne av Utenriksdepartementet. Temaet må ifølge bankseksjonen i større grad diskuteres på tvers av departementet.<sup>89</sup>

## Mål om å styrke fattigdomsorienteringen

### *Mange mellominntektsland har mottatt norsk støtte gjennom fond*

Et annet sentralt mål for norsk bistand er å styrke fattigdomsorienteringen og bidra til fattigdomsreduksjon. Dette innebærer særlig å rette innsatsen mot de fattigste landene. I Prop. 1 S (2019–2020) skriver Utenriksdepartementet at en stadig større andel av bistanden vil konsentreres om de minst utviklede landene, særlig i Afrika sør for Sahara, for å styrke fattigdomsorienteringen. Om lag halvparten av de 143 landene som har mottatt norsk støtte gjennom Verdensbankens fond, er lavinntektsland i Afrika og Asia. Resten av mottakerlandene er i hovedsak mellominntektsland. Mellominntektsland er en gruppe land med store forskjeller innad i gruppen. Om lag 50 av landene som har mottatt norsk støtte gjennom Verdensbankens fond er i gruppen øvre mellominntektsland. Mer enn 10 land som har mottatt støtte er såkalte høyinntektsland, deriblant Chile og Uruguay.<sup>90</sup>

Utenriksdepartementet viser til at tematiske fond ofte inkluderer en kombinasjon av lavinntektsland og mellominntektsland. Departementet er mer opptatt av hvilke beløp Norge gir, og hvor mye som går til lavinntektsland, enn antallet land som mottar støtte. Hva dette utgjør i kroner, vet ikke departementet, men tilføyer at det er mange eksempler på norskstøttede fond som går til lavinntektsland.<sup>91</sup>

Utenriksdepartementet bemerker også at mange mellominntektsland har høy fattigdomsgrad. Bistand til mellominntektsland kan derfor være like fattigdomsorientert som annen bistand. Utenriksdepartementet viser videre til at en høy andel av midlene fra GPE går til lavinntektsland. Andelen er ifølge departementet høyere enn for andre multilaterale organisasjoner og bilaterale givere. Dette viser at Verdensbankens fond kan bidra til å øke andelen av støtten som går til lavinntektsland. Utenriksdepartementet påpeker videre at bistand til globale fellesgoder, som klima, innebærer at bistand omfatter mellominntektsland, da det er nødvendig for å gå gjort noe som virkelig monner med de store problemene. Samtidig erkjenner Utenriksdepartementet at det kan ha vært utilsiktede lekkasjer av støtte til mellominntektsland der hensikten har vært å støtte lavinntektsland, ofte de fattigste, som er Norges hovedprioritet. Utenriksdepartementets desentraliserte støtte til Verdensbanken kan, ifølge departementet, ha medvirket til at ingen har totaloversikt over innslaget av mellominntektsland i fond som Norge er engasjert i.<sup>92</sup>

### *Land som ikke er godkjent for offentlig utviklingshjelp (ODA), har mottatt norsk bistand gjennom fond*

Utenriksdepartementet opplyser videre at all norsk støtte til fond som administreres av Verdensbanken, regnes som offisiell utviklingshjelp (ODA)<sup>93</sup>. Dette innebærer at denne bistanden blir rapportert inn til OECD DAC som godkjent utviklingshjelp. Uttrekket som vi har mottatt fra Norads evalueringsavdeling, viser imidlertid at flere land som ikke er ODA-godkjent, har mottatt norsk bistand gjennom Verdensbankens fond. Det vil si at de ikke faller inn under OECD DACs definisjon av land som kan motta utviklingsbistand. Dette gjelder blant annet europeiske land som Polen, Russland, Kroatia, Bulgaria og Romania. Romania har for eksempel mottatt om lag 660 000 dollar,

---

<sup>88</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2021/ny-side/>.

<sup>89</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>90</sup> Verdensbanken utarbeider lister over ulike grupper av lav-, mellom- og høyinntektsland, og undergrupperinger av disse. For en oversikt over øvre mellominntekts-land, se <https://data.worldbank.org/country/XT>.

<sup>91</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>92</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>93</sup> ODA tilsvarer det som normalt kalles bistand eller utviklingsbistand (tidligere u-hjelp), men er strengt definert av regler bestemt av OECDs utviklingskomité DAC (Development Assistance Committee). ODA definerer hvilke land som kan motta bistand; grovt sett alle lav- og mellominntektsland som ikke er medlem av EU eller G8.

eller omtrent 6 millioner kroner, i tidsrommet 2014–2019, mens Bulgaria har mottatt om lag 321 000 dollar, eller omtrent 3 millioner kroner, i årene 2017–2018.

Et annet eksempel er Saudi Arabia, som har mottatt støtte gjennom Verdensbankens globale fasilitet for katastrofeforebygging og gjenoppbygging (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, GFDRR). Pengene har ifølge oversikten gått til en omfattende risikoprofilering og -vurdering for Saudi-Arabia. Det siste året Saudi-Arabia mottok norske penger gjennom dette fondet var i 2017. I Prop. 1 S (2018–2019), der det rapporteres på resultater i 2017, nevnes ikke midlene til Saudi-Arabia. I rapporteringen står det kun at støtten har bidratt til GFDRRs arbeid i Latin-Amerika og i 18 land i Afrika. Støtten til Saudi-Arabia er heller ikke nevnt i rapporteringene i budsjettproposisjonene for perioden 2011–2016, da landet også mottok norske penger gjennom GFDRR.<sup>94</sup> I perioden 2010–2013 har seks gulfstater (Saudi Arabia, Qatar, De forente arabiske emirater, Oman, Bahrain, og Kuwait) også mottatt penger fra GFDRR. Det går ikke fram hvor mye som er gitt til det enkelte land.

Utenriksdepartementet opplyser at det har stilt kritiske spørsmål til Verdensbanken om norsk støtte som gis gjennom fond til land som ikke er ODA-godkjent. Dette er ifølge departementet både tatt opp skriftlig og i møter. For eksempel gikk Norge og Sverige i 2017 sammen for å protestere mot at støtten til fondet for handel og utvikling gikk til både Russland, Bulgaria og Polen. Departementet opplyser at banken senere har godtatt at man i nye paraplyfond kun vil gi penger til ODA-godkjente land.<sup>95</sup>

Vi har mottatt dokumentasjon fra Utenriksdepartementet som viser kommunikasjonen med Verdensbanken om støtten til fondet for handel og utvikling. Utenriksdepartementet hadde et eget møte med Verdensbanken om fondets støtte til land som ikke var ODA-godkjente, i tillegg til skriftlig korrespondanse med banken om temaet. Av dokumentasjonen går det fram at Verdensbanken bekreftet at framtidige midler til det nye paraplyfondet for handel kun vil gå til ODA-godkjente land, etter ønske fra en majoritet av giverne til fondet. Imidlertid går det ikke fram av dokumentasjonen at dette vil gjelde for paraplyfond generelt.<sup>96</sup> I e-post 4. oktober 2021 skriver Utenriksdepartementet i tillegg at også fondet The Women Entrepreneurs Finance Initiative (We-Fi) er begrenset til ODA-godkjente land.

Når det gjelder støtten til Saudi-Arabia, opplyser Utenriksdepartementet at dette gjaldt en kapasitetsstudie gjennomført på regionalt nivå, som blant annet omfattet Saudi-Arabia. Utenriksdepartementet opplyser at det ikke fulgte opp dette videre overfor Verdensbanken.<sup>97</sup>

Utenriksdepartementet viser i brev 24. september 2021 at de har hatt en tung prosess med banken for å gjøre det klart at norske midler ikke skal brukes i land som ikke er ODA-godkjent, noe de opplyser at de har fått aksept for. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at Norge har fått en generell aksept fra Verdensbanken om at fondsmidler kun skal gå til ODA-godkjente land. Vi har imidlertid mottatt dokumentasjon som viser at Norge tok opp spørsmålet om ODA blant annet i *trust fund forum* i 2019, og pekte på at det er viktig for Norge at alle aktivitetene i et paraplyfond kan godkjennes som ODA. Det går ikke fram av dokumentasjonen hvordan Verdensbanken responderte på dette.<sup>98</sup>

Verdensbanken opplyser at den ikke stiller krav om at aktiviteter utført av flergiverfond kun skal komme ODA-godkjente land til gode. Det er OECD som utarbeider listen over ODA-godkjente land, og bankens systemer, strategier og prosedyrer er ikke utviklet for å ta hensyn til OECDs definisjon. Banken begrenser derfor ikke

---

<sup>94</sup> Evalueringsavdelingen i Norads oversikt over alle flergiverfond som har mottatt norsk støtte per desember 2018.

<sup>95</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>96</sup> Utenriksdepartementets oppsummering av møte om flergiverfondet for handel og utvikling 11. desember 2017; E-post fra Sida til Verdensbanken 13. november 2017; E-post fra Verdensbanken til Sida 15. november 2017.

<sup>97</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>98</sup> E-post fra Utenriksdepartementet av 4. oktober 2021 med følgende vedlegg: Norads referat fra møte i Trust Fund Forum 11-12 september 2019; Norads mandat til møte i Trust Fund Forum 12 september 2019; Verdensbankens oppsummering av møte i Trust Fund Forum 12 september 2019; Norads innspill til trust fund-diskusjon i Verdensbankens styre 18. september 2018.



fondsaktiviteter til bare å omfatte ODA-godkjente land. Imidlertid forsøker Verdensbanken å tilrettelegge for noen giveres ønsker om at deres bidrag kun går til mottakerland som kvalifiserer for ODA.<sup>99</sup>

## Mål om å motvirke fragmentering av bistanden

### *Mange fond kan bidra til fragmentering*

Norge støtter et stort antall fond, anslagsvis 70 per 2020. Verdensbanken peker på flere utfordringer ved at banken har et stort antall flergiverfond. Mange små fond fører ifølge banken til fragmentering av bistanden. De små fondene er ofte tilpasset bestemte forhold og har ulike styringsstrukturer. Dette gjør, ifølge Verdensbanken, at flergiverfond blir mindre effektive som bistandsmekanisme.<sup>100</sup>

Det er flere årsaker til at norske myndigheter støtter så mange fond. Ifølge intervju med Utenriksdepartementet er det desentraliserte systemet i departementet én årsak. I tillegg til Utenriksdepartementet sentralt har også ambassadene anledning til å inngå avtaler med multilaterale partnere. Ved akutte internasjonale kriser, som for eksempel i Syria og Sudan og under koronapandemien, vil ofte givere be Verdensbanken om å opprette et nytt fond for å raskt øke beløpene fra givere. Ifølge Utenriksdepartementet er dette en effektiv måte å samarbeide internasjonalt på og mobilisere midler til akutte kriser som kommer i tillegg til det langsiktige utviklingsarbeidet. Paraplyfond i Verdensbanken kan ikke i samme grad dekke et slikt behov.<sup>101</sup>

Verdensbanken har vært særlig bekymret for at FIF-er fører til mer fragmentering. Ifølge Verdensbanken er det problematisk at det har blitt flere forholdsvis små FIF-er med et smalt tematisk nedslagsfelt. Flere av disse overlapper med andre fond.<sup>102</sup> På møtet i *trust fund forum* i januar 2019 pekte Verdensbanken på at FIF-er ofte opprettes raskt og uten at alternativer blir vurdert ordentlig.<sup>103</sup> De begynner ofte med sterk støtte fra høyprofilerte personer og enkeltland, men uten å tilfredsstille kriteriene for å opprette en ny FIF. Giverne bør sørge for en ordentlig vurderingsprosess før støtte til en FIF offentliggjøres.<sup>104</sup> En annen utfordring med mange FIF-er kan ifølge Verdensbanken være at mottakerland har vanskeligheter med å holde oversikt over de ulike FIF-ene.<sup>105</sup> Et høyt antall FIF-er innebærer også høyere transaksjonskostnader både for giverne og Verdensbanken. Blant annet blir det flere programmer å følge opp.<sup>106</sup> Verdensbanken har også ved flere anledninger tatt opp med Norge at den er svært bekymret for at det økende antallet FIF-er bidrar til fragmentering og høye transaksjonskostnader.<sup>107</sup>

### *Mer kjernestøtte til Verdensbanken kan motvirke fragmentering*

Utenriksdepartementet varslet i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* at regjeringen ville vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Dette ble begrunnet med at sterkt øremerkede midler<sup>108</sup> kan føre til mer fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene. En gjennomgang av dokumentasjon fra Utenriksdepartementet viser imidlertid at det ikke fant sted en vridning i støtten ved den påfølgende påfyllingen til IDA i 2019. I beslutningsnotatet for 19. påfylling for IDA (IDA19) skriver Utenriksdepartementet at kjernestøtte til IDA er en motvekt mot tiltakende fragmentering av bistanden, og gir reduserte transaksjonskostnader. Å gi mer støtte til IDA, istedenfor å opprette stadig nye bistandsmekanismer, slik som tematiske spesialfond, kan ifølge departementet bidra vesentlig til å konsentrere norsk bistand. Det skjer særlig ved å legge «større midler i færre pletter», noe som vil hjelpe til i arbeidet for avtalereduksjon.<sup>109</sup> I mandatet til sluttforhandlingene om IDA19 fra desember 2019 går det samtidig fram at realverdien av Norges bidrag til IDA19 gikk ned sammenlignet med IDA18.<sup>110</sup> Utenriksdepartementet opplyser at

<sup>99</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>100</sup> Verdensbanken (2019) *Trust Fund Annual Report 2018–2019*, s. 80.

<sup>101</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>102</sup> Verdensbankens referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 13. februar 2019.

<sup>103</sup> Presentasjon fra Verdensbanken på møte i Trust Fund Forum i januar 2019.

<sup>104</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, s. 10.

<sup>105</sup> Verdensbankens referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 13. februar 2019.

<sup>106</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>107</sup> Utenriksdepartementet (internt notat) *Samtale mellom statssekretær Jens Frølich Holte og Verdensbankens direktør for trust funds og partnerrelasjoner Dirk Reinermann 8. februar 2018*.

<sup>108</sup> Det vil si at det er lagt sterke føringer for hvordan midlene kan brukes.

<sup>109</sup> Utenriksdepartementets beslutningsnotat for 19. påfylling i Verdensbankens fond for de fattigste landene, IDA (IDA19), 12. februar 2019.

<sup>110</sup> Utenriksdepartementets mandat for sluttforhandlinger og norsk tilsagn til den 19. giverlands-påfyllingen av IDA (IDA19) 12.–13. desember 2019, 6. desember 2019.



regjeringen økte Norges nominelle bidrag til IDA19, men fant ikke rom for å øke kjernestøtten sammenlignet med den øremerkede støtten.<sup>111</sup>

Utenriksdepartementet opplyser i intervju i mai 2021 at neste mulighet til å øke kjernestøtten til Verdensbanken er IDA20, da påfylling til IDA skjer hvert tredje år. Dette vil ikke få budsjettvirkning før 2023. Det er foreløpig uklart om det da vil bli en økning i kjernestøtten, som det ifølge departementet er for tidlig å vite noe om. Departementet viser til at det er i gang med forhandlinger om innretningen på IDA20.<sup>112</sup>

Utenriksdepartementet bemerker også i brev at man i oppfølgingen av Meld. St. 27 (2018–2019) i større grad bør ha bevissthet rundt helheten i støtten til Verdensbanken. I beslutningsgrunnlaget for bidrag til tematiske fond bør det drøftes hvorfor bidraget er ønskelig og nødvendig. Det bør ifølge Utenriksdepartementet også drøftes hvorfor målene ikke like presist kan nås gjennom ikke-øremerket kjernestøtte. Slike problemstillinger bør i større grad drøftes på tvers av avdelinger og seksjoner i departementet.<sup>113</sup>

Verdensbanken opplyser at den foretrekker å motta kjernestøtte til IDA framfor øremerket støtte. Kjernestøtte gir blant annet banken mer fleksibilitet til å imøtekomme mottakernes prioriteringer og finansiere aktiviteter som banken selv mener bør ha høy prioritet, enn øremerket støtte gjør.<sup>114</sup> Det er de 74 fattigste landene som kan motta støtte gjennom IDA. Listen over land som kan motta IDA-støtte, oppdateres årlig.<sup>115</sup>

Videre er kjernestøtte til IDA, ifølge banken, en unikt effektiv plattform som samordner globale ressurser fra givere med IBRDs og IDAs tilgang til kapitalmarkedet. IDA gir derfor ifølge Verdensbanken svært god effekt: Hver dollar som gis, resulterer i mer enn 3 dollar i støtte til mottakerlandene. Sterk og økende støtte fra givere til kjernestøtte sender et viktig signal til andre givere og til markedet.<sup>116</sup>

Verdensbanken viser også til at Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* anbefaler en økning i Norges kjernestøtte til banken, og ønsker dette velkommen. Verdensbanken og Norge har svært like prioriteringer, ifølge banken.<sup>117</sup> Blant annet er Verdensbanken og Norge enige om at hovedmålet for bistanden til banken er fattigdomsreduksjon.<sup>118</sup> Økningen i antall FIF-er, vertikale fond og initiativer de siste årene har sin pris. Særlig peker Verdensbanken på risikoen for ineffektivitet, duplisering og fragmentering av den globale bistandsarkitekturen som følge av dette.<sup>119</sup>

Utenriksdepartementet viser i kommentarer til rapport 24. september 2021 at støtte til fond kan bidra til å støtte opp om, eller påvirke, Verdensbankens virksomhet finansiert av kjernestøtten. I tillegg vil skiftende politiske prioriteringer reflekteres i fondsporteføljen.

---

<sup>111</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>112</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>113</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>114</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>115</sup> <https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries> [Hentedato 11.06.2021].

<sup>116</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23.04. 2021.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Prop. 1 S (2018–2019) Utenriksdepartementet.

<sup>119</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

## 5 Resultater i utvalgte fond og deres bidrag til å nå utviklingspolitiske mål

Dette kapitlet er et resultat av dybdeundersøkelsen av fire fond som til sammen har mottatt mer enn 5 milliarder kroner i norsk støtte: Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Jobs Umbrella trust fund, Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP) og Global Financing Facility (GFF). CGAP og Jobs Umbrella trust fund er såkalte bankutførte fond og omtales i punkt 5.1. Klimafondet SREP og helsefondet GFF omtales i henholdsvis punkt 5.2 og 5.3.

I dette kapitlet ser vi på fondenes resultater, men også på Utenriksdepartementets og Norads forvaltning av fondene. I tillegg ser vi på rapporteringen om norsk bistand til Verdensbankens fond i budsjettproposisjonene for 2018–2021. Til slutt i kapitlet omtales International Finance Facility for Education (IFFEd). Norsk bistandsforvaltning har brukt mye ressurser i planleggingen av dette fondet – som norske myndigheter etter hvert valgte å ikke støtte.

Tabell 1 gir en oversikt over hovedfunn fra analysen av de utvalgte fondenes effektivitet. Tabellen er en sterk forenkling av kompleksiteten i det enkelte fond og bistandsområdet som helhet. Likevel gir tabellen en oversikt over hovedfunnene fra dybdeundersøkelsen. De påfølgende underkapitlene gir mer detaljert og utfyllende dokumentasjon av funnene fra undersøkelsen.

**Tabell 1 Effektiviteten i utvalgte enkeltfond sett opp mot Norges utviklingspolitiske målsettinger for bistanden\***

Fond	Mål	Resultater i målgruppen	Resultatrammeverk	Mottakerorientering**	Fattigdomsorientering***	Oppfølging Norad/UD	Rapportering til Stortinget
<b>CGAP</b>		usikkert om det når målgruppen	svakt (aktivitetsbasert)	svak (Initiert av givere)	svak	lite grundig forarbeid og oppfølging	lite balansert
<b>JOBS</b>		usikkert om det når målgruppen	svakt (aktivitetsbasert)	svak (Initiert av givere)	svak	lite grundig forarbeid, lite oppfølging på enkelte områder	lite balansert
<b>SREP</b>		lav måloppnåelse	tilfredsstillende (måler effekter på bruker- og samfunnsnivå)	tilfredsstillende på fondsnivå, men svak på landnivå (eksempel Uganda)	tilfredsstillende	grundig oppfølging	lite balansert
<b>GFF</b>		usikker merverdi av fondet	tilfredsstillende (måler effekter på bruker- og samfunnsnivå)	svak på fondsnivå	tilfredsstillende	grundig oppfølging	lite balansert

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse av fire utvalgte fond \*Grønt felt indikerer effektivitet knyttet til Norges utviklingspolitiske målsettinger \*\*Mottakerorientering har blant annet blitt vurdert på bakgrunn av i hvilken grad etterspørsel fra mottakerland var en av årsakene til å opprette fondene, og om mottakerlandene er med og tar beslutninger i fondene \*\*\*Med fattigdomsorientering har vi lagt til grunn hvilke land som mottar støtte, og om støtten kommer fram til sluttbrukere i mottakerland

Som tabell 1 viser, har vi i dette kapitlet blant annet vurdert mottakerorienteringen i fondene, inkludert om etterspørsel fra mottakerland var en av årsakene til at fondene ble opprettet. Mottakerorientering er viktig for at

mottakerlandene skal ha et eierskap til fondenes aktiviteter. Utenriksdepartementet har i sine kommentarer til denne rapporten pekt på at utviklingssamarbeid ofte finner sted i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. Hvordan fondenes styringskomiteer er sammensatt kan avspeile at mange fond er initiert av givere, uten å ha vært eksplisitt etterspurt av mottakere. Departementet understreker at det ønsker sterk mottakerorientering, men at bistanden også er et omfattende normativt prosjekt der givere har legitime behov for å styre ressursbruk og fremme egne agendaer. Her skiller fondene seg gjerne en del fra bankens kjernevirksomhet, som vedtas i bankens styre, der alle land er representert.<sup>120</sup>

Departementet påpeker samtidig at nasjonalt eierskap og mottakerorientering er nedfelt i landstrategier og landenes egne utviklingsplaner som er godkjent av myndighetene og vedtatt av bankene. Disse må bankene forholde seg til når fond opprettes.

Departementet viser også i sine kommentarer til rapporten at vår kritikk av svak mottakerorientering i noen tilfeller kan være berettiget og i andre tilfeller ikke. Det er ifølge Utenriksdepartementet en rekke eksempler på norskstøttede fond der mottakerne aktivt har deltatt både i forarbeidet til og implementeringen av fond. Compact with Africa, ESMAP, Problue og Conflicted Affected States in Africa (CASA) er eksempler på slike fond.<sup>121</sup>

## 5.1 Bankutførte fond – Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) og Jobs Umbrella

Flere av Verdensbankens fond er såkalte bankutførte fond. Felles for slike fond er at de støtter kunnskapsproduksjon om relevante temaer, og aktivitetene gjennomføres av Verdensbanken selv. Det vil si at midlene som kanaliseres gjennom slike fond, ikke går direkte til sluttbrukerne av bistanden, altså mennesker i utviklingsland. Formålet er heller å skaffe ny kunnskap, som i siste instans er ment å komme sluttbruker til gode ved at bistandsinnsatsen blir bedre. To bankutførte fond som Norge har støttet, er Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) og Jobs Umbrella trust fund. CGAP produserer kunnskap om finansiell inkludering, mens Jobs Umbrella frambringer kunnskap om hvordan mottakerlandene skal skape jobber. Det er flere fellestrekk mellom CGAP og Jobs Umbrella både når det gjelder fondenes størrelse, oppbygning og aktiviteter. Dette delkapitlet beskriver fondenes oppbygning, mål og resultater, samt hvordan Utenriksdepartementet og Norad har forvaltet fondene.

Delkapitlet viser at det samlet sett er vanskelig å vite hva resultatet av bistanden til CGAP og Jobs Umbrella er. Utfordringen med å måle resultater på overordnet nivå i små flergiverfond er noe Verdensbanken selv har pekt på. I bankens årsrapport for fond for 2018–2019 står det at selv om mange små fond bidrar til innovasjon og kunnskapsoppbygging, er det i mange tilfeller vanskelig å måle hvordan de bidrar til utvikling.<sup>122</sup>

### 5.1.1 Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)

CGAP er et bankutført fond som har som overordnet formål å forbedre fattige menneskers tilgang til finansielle tjenester, som for eksempel banktjenester. Dette feltet innenfor bistanden kalles finansiell inkludering.

CGAP gjør analyser og samarbeider med private selskaper for å teste nye løsninger for betaling og sparing rettet mot den fattige befolkningen. Tanken er så at partnerne skal innføre de nye løsningene i fattige land. CGAP ble opprettet i 1995. Fondet la den gang først og fremst vekt på mikrofinans, altså små lån til fattige mennesker.<sup>123</sup> Per 2021 har fondet til sammen fått inn 217,4 millioner dollar, hvorav 152,1 millioner dollar har blitt utbetalt.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Verdensbankgruppen (2019). *Trust Fund Annual Report 2018–2019. Value Proposition of World Bank Group Trust Funds*, s. 30.

<sup>123</sup> Utenriksdepartementets beslutningsnotat av 1995.

<sup>124</sup> Tallene er hentet ut fra Verdensbankens klientsider, Development Partner Center (DPC) 18. januar 2021. Det står ikke presisert hvilke TF-nummer denne summen omfatter.

## Norsk støtte til fondet

30 land og organisasjoner støtter CGAP.<sup>125</sup> EU, Gates Foundation, Storbritannia og Mastercard Foundation var de fire største giverne til CGAP i perioden 2014–2018.<sup>126</sup> Norge har i tidsrommet 1995–2020 støttet CGAP med til sammen 102 millioner kroner.

## Fondets oppbygning og styringsstruktur

Verdensbanken forvalter midlene i CGAP, og fondets sekretariat er plassert i banken. 49 personer er ansatt i sekretariatet.<sup>127</sup> CGAP har kontorer i Washington D.C. og i Paris.<sup>128</sup> Medarbeiderne i sekretariatet er formelt ansatt i Verdensbanken, og Verdensbankens regler gjelder for dem.<sup>129</sup>

Det er fondets styre («council of governors») som vedtar strategier, arbeidsplaner og budsjetter. Styret består av alle giverne som gir frie midler til CGAP, jf. charteret. Det vil si at ingen mottakerland sitter i styret. I tillegg har CGAP også en utøvende komité («executive committee») som bidrar med strategisk veiledning. Komiteen består av elleve medlemmer totalt, hvorav tre er fra utviklingsland (India, Nigeria og Jordan). Disse er representanter for næringen, ikke representanter for sluttbrukerne – altså fattige mennesker i mottakerlandene.<sup>130</sup>

## Fondets mål

Da Utenriksdepartementet tok beslutningen om å støtte CGAP i 2014–2018, la det vekt på at CGAP trengs for å sikre innovasjon og kunnskapsutvikling om hva som skal til for å gi fattige bedre tilgang til finansielle tjenester. Studiene til CGAP ville gi kunnskap om hva som virker i praksis.

Departementet la videre vekt på at bedre tilgang til finansielle tjenester er et viktig grunnlag for å kunne utvikle privat sektor i utviklingsland, noe som var et satsingsområde for regjeringen.<sup>131</sup> Også da Norad bestemte å støtte CGAP videre i perioden 2018–2022, la de vekt på at CGAP skal bidra til kunnskapsutvikling på feltet. Det var ifølge Norad få andre organisasjoner som kunne gjøre dette på en like god måte.<sup>132</sup>

I 1995, da Utenriksdepartementet først valgte å støtte CGAP, var hovedmålsettingen til CGAP å gi finansiell støtte til institusjoner som gir mikrofinans til de fattigste.<sup>133</sup> Fra 1998 og framover har CGAP endret sitt tyngdepunkt mer mot kunnskapsutvikling. I 2018 gikk 2 prosent av midlene til ulike organisasjoner, mens 98 prosent av midlene ble brukt av Verdensbanken selv til rådgivning og kunnskapsproduksjon. Giverne til CGAP har støttet denne utviklingen.<sup>134</sup> En evaluering av CGAP fra 2004 fant imidlertid at merverdien av fondet ble mindre etter at CGAP rettet sin innsats mer mot kunnskapsproduksjon, fordi fondets arbeid ble mer likt Verdensbankens eget arbeid på feltet.<sup>135</sup>

Utenriksdepartementet og Norad opplyser at formålet med CGAP etter deres syn ikke har endret seg siden opprettelsen. Formålet med CGAP har alltid vært å forbedre de fattiges liv gjennom finansielle tjenester. Virkemidlene for å nå dette målet har utviklet seg i takt med endringer i samfunnet for øvrig. Per 2020 har man andre verktøy enn mikrokreditt for å sikre finansiell inkludering, og det er mange nye aktører i sektoren.<sup>136</sup>

---

<sup>125</sup> Datasettet til Center for Global Development.

<sup>126</sup> Referat fra møtet i CGAPs *Council of Governors* i 2018, s. 31.

<sup>127</sup> CGAP (2019) *Annual report 2019*.

<sup>128</sup> <https://www.cgap.org/about/governance> [Hentedato 20.05.2020].

<sup>129</sup> CGAP (2019) *CGAP Charter*, punkt 9.

<sup>130</sup> <https://www.cgap.org/about/governance> [Hentedato 20.05.2020].

<sup>131</sup> Utenriksdepartementets beslutningsdokument for støtte til CGAP i 2014–2018, 7. desember 2014.

<sup>132</sup> Norads beslutningsdokument for støtte til CGAP i 2018–2022, 26. september 2018.

<sup>133</sup> Utenriksdepartementets beslutningsdokument for støtte til CGAP i 2014–2018, 7. desember 2014.

<sup>134</sup> The World Bank Operations Evaluations Department (2004) *The Consultative Group to Assist the Poor. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs. Case Study*.

<sup>135</sup> The World Bank Operations Evaluations Department (2004) *The Consultative Group to Assist the Poor. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs. Case Study*, s. ix.

<sup>136</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020 og brev fra Norad til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

## Oppnådde resultater

### Vurdering av resultater i resultatrapporter og evalueringer

Av CGAPs egen resultatrapport fra 2018 går det fram at 36 av 40 mål i resultatrammeverket for perioden 2014–2018 ble ansett som oppnådd. CGAP bidro til at myndigheter, bransjeorganisasjoner og bedrifter i flere land innførte regelverk og strategier som forbedrer tilgangen til finansielle tjenester.<sup>137</sup> Fondet utarbeidet også veiledningsmaterieill, offentliggjorde 165 kunnskapsprodukter og driftet en nettportal om finansiell inkludering<sup>138</sup>.

Uavhengige evalueringer av CGAP har imidlertid pekt på at det er vanskelig å se hvordan CGAPs arbeid har bidratt til å nå det overordnede målet om å forbedre fattige menneskers tilgang til finansielle tjenester<sup>139</sup>. CGAP har utarbeidet relevante og gode analyser og anses som et anerkjent forum. Samtidig er det mer uklart om de som i praksis skal utvikle tjenester for fattige, bruker denne kunnskapen. I 2017 gjorde KPMG en evaluering der de fant at CGAPs resultatrammeverk ikke la til rette for å vurdere dette. Resultatrammeverket hadde ifølge evalueringen ikke indikatorer som målte resultater på brukernivå (*outcome*). En gjennomgang av resultatrammeverket viser at kun 2 av 14 indikatorer målte om CGAPs aktiviteter har ført til at flere fattige mennesker bruker finansielle tjenester. De øvrige indikatorene målte hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført, eller var på et så overordnet nivå at eventuelle resultater ikke kan tilskrives CGAP. KPMG fant imidlertid at CGAP hadde gjennomført sine planlagte aktiviteter med god kvalitet, og at givene generelt var fornøyde med CGAPs resultater.

Midtveisevalueringen av CGAPs strategi V (for perioden 2014–2018) fra 2017 pekte også på flere av disse faktorene. Strategien manglet klare, sammenhengende og målbare mål, og resultatrammeverket hang ikke godt nok sammen med strategien. Evalueringen trakk også fram at mangelen på en eksplisitt endringsteori begrenset evalueringens mulighet til å vurdere CGAPs helhetlige bidrag til fondets overordnede mål.<sup>140</sup> En endringsteori beskriver hvorfor og hvordan arbeidet skal skape den ønskede endringen. Lignende poenger har også blitt trukket fram i andre evalueringer av CGAP<sup>141</sup>. I CGAPs strategidokument for perioden 2019–2023 har CGAP jobbet med å utvikle en endringsteori for å tydeliggjøre fondets strategiske mål. CGAP vil også bruke endringsteorien til å utvikle resultatrammeverket, både for fondet som helhet og for hvert prosjekt.<sup>142</sup>

Videre er det uklart i hvilken grad bedre tilgang til finansielle tjenester bidrar til reell forbedring i fattige menneskers liv. I CGAPs årsrapport for 2019 opplyser lederen for CGAP at det ikke er helt klart om CGAP bidrar til forbedringer for fattige mennesker.<sup>143</sup>

Likevel har CGAP hatt et tiltak som særlig er rettet mot fattige, og som har bidratt til forbedringer for disse menneskene. Tiltaket heter «Graduating the poor». I 2014–2018 utviklet og testet CGAP et tiltak i åtte land (Etiopia, Ghana, Haiti, Honduras, India, Pakistan, Peru og Jemen) som skulle hjelpe fattige familier med å øke sin inntekt og dermed komme ut av ekstrem fattigdom. Ifølge CGAP skulle dette gjøres gjennom en kombinasjon av overføring av verdier, opplæring for å sikre seg et levebrød, assistanse knyttet til forbruk og tilgang til finansielle tjenester, i en bestemt rekkefølge. Evalueringer av dette viste at tiltaket hadde effekt. Per 2018 arbeidet myndigheter i ti land med å teste og innføre dette tiltaket. Ansvaret har nå blitt overført til en avdeling i Verdensbanken slik at den kan støtte gjennomføringen av tiltaket i flere land.<sup>144</sup>

---

<sup>137</sup> CGAP (2018) *CGAP V Completion Report FY14–FY18. Executive Summary*.

<sup>138</sup> CGAP (2018) *CGAP V Dashboard. Outreach and Engagement FY14–FY18*.

<sup>139</sup> Oxford Policy Management (2017) *Mid-Term Evaluation of CGAP V, Final report, March 2017*; KPMG (2017) *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) Funding Assessment*.

<sup>140</sup> Oxford Policy Management (2017) *Mid-Term Evaluation of CGAP V, Final report, March 2017*.

<sup>141</sup> The World Bank Operations Evaluations Department (2004) *The Consultative Group to Assist the Poor. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs. Case Study*, s. x.; Gjengitt i Universalia (2012) *CGAP Phase IV Mid-Term Evaluation. Revised Report April 2012*, s. 35; Utenriksdepartementets beslutningsdokument for støtte til CGAP i 2014–2018, 7. desember 2014.

<sup>142</sup> CGAP (2018) *CGAP Strategic Directions FY2019-2023*.

<sup>143</sup> CGAP (2019) *Annual report 2019*.

<sup>144</sup> CGAP (2018), *CGAP V Completion Report FY14–FY18. Executive Summary*.

## Utenriksdepartementets og Norads vurderinger av resultatene i CGAP

Resultatrammeverket til CGAP ble ikke vurdert inngående i beslutningsdokumentet fra 2014. På spørsmål om hvorfor dette var tilfellet, viser Utenriksdepartementet til at det har støttet CGAP over lang tid, og at fondet er i regi av Verdensbanken. Departementet peker på at ved å gi støtte via etablerte multilaterale kanaler unngår man blant annet at den enkelte giver detaljstyrer og påfører mottaker unødvendig høye transaksjonskostnader.<sup>145</sup>

Norad overtok forvaltningsansvaret for CGAP fra Utenriksdepartementet i 2018. Samme år vurderte Norad om Norge skulle støtte CGAP i perioden 2019–2022. Norads beslutningsdokument for videre støtte til CGAP framstår som lite gjennomarbeidet. Dokumentet inneholder svært kortfattede vurderinger av fondets tidligere resultater, nytt resultatrammeverk, risiko og budsjett. Dokumentet nevner ingen utfordringer. Det er svært få henvisninger til CGAPs årsrapporter eller tidligere evalueringer. Vi kan heller ikke se at Norad har vurdert den mangelfulle målingen av resultater på bruker- og samfunnsnivå (*outcome* og *impact*).

Norad viser i intervju til at likesinnede land, inkludert de andre nordiske landene og Tyskland, opplyser at de har nytte av kunnskapen som CGAP produserer. Disse landene bruker ifølge Norad denne kunnskapen aktivt i sin egen bistandspolitikk. På dette grunnlaget uttaler representanter for Norad i intervju at de er overbevist om at CGAPs kunnskapsproduksjon er nyttig, selv om det er vanskelig å måle nytteverdien nøyaktig.<sup>146</sup>

Utenriksdepartementet har pekt på at kunnskapen fra CGAP ikke alltid blir brukt i den norske bistandsforvaltningen. I et notat til Norad fra 2018 skriver Utenriksdepartementet at det er vanskelig å spore hvorvidt departementet har klart å dra nytte av deltakelsen i CGAPs nettverk ved å bruke kunnskap derfra i utformingen av norsk bistand.<sup>147</sup>

I beslutningsdokumentet for tilskudd i perioden 2018–2022 skriver Norad at det nye resultatrammeverket til CGAP gir bedre muligheter for å måle resultater på overordnet nivå. Norad ble i intervju spurt om å gi eksempler på indikatorer som bedre måler overordnede resultater i det nye rammeverket. Norad hadde ingen slike eksempler.<sup>148</sup>

Utenriksdepartementet opplyser imidlertid at CGAPs resultater synes å være i tråd med Norges mål for fondet. Departementet mener at dette er illustrert gjennom en rekke av prosjektene CGAP har gjennomført. For eksempel viser departementet til CGAPs arbeidet med finansielle tjenester og personvern av data i Kenya og India.<sup>149</sup> Dette arbeidet besto av flere analyser av hvordan fattige mennesker i Kenya og India forholder seg til personvern og beskyttelse når de skal bruke finansielle tjenester.<sup>150</sup>

### Mottakerorienteringen i CGAP

I CGAP er det ingen tilskudd som har gått direkte til mottakerland. Det betyr at pengene i stor grad har gått til lønninger og andre ytelser for ansatte i Verdensbanken og konsulenter. Kapittel 6 gir ytterligere informasjon om hvordan kostnadene i bankutførte fond er fordelt.

CGAP ble opprettet på initiativ fra givere.<sup>151</sup> Ifølge Norad er CGAP annerledes enn andre mikrofinansinitiativer fordi hovedmålet er bedre giverkoordinering og høyere kompetanse i giverlandene.<sup>152</sup> Siden dette var formålet til CGAP, mente juridisk seksjon i Norad at det var verdt å stille spørsmål ved om midler til CGAP kunne defineres som offentlig godkjent bistand (ODA), selv om seksjonen antok at midlene kunne defineres som dette.<sup>153</sup>

---

<sup>145</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 29. mai 2020.

<sup>146</sup> Intervju med Norad 17. juni 2020.

<sup>147</sup> Notat fra Utenriksdepartementet til Norad, 27. februar 2018.

<sup>148</sup> Intervju med Norad 17. juni 2020.

<sup>149</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>150</sup> Vidal, M. F. og Medine, D. (2020) *Study Shows Kenyan Borrowers Value Data Privacy, Even During Pandemic*; Vidal, M. F. (2020) *Data Privacy Concerns Influence Financial Behaviors in India, Kenya*.

<sup>151</sup> The World Bank Operations Evaluations Department (2004) *The Consultative Group to Assist the Poor. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs. Case Study*, s. vii.

<sup>152</sup> Beslutningsdokument fra Norad og Utenriksdepartementet: Norsk medlemskap i CGAP 2019–2023, datert september 2018.

<sup>153</sup> Juridisk kvalitetssikring av CGAP: internt oversendelsesnotat fra juridisk seksjon til næringslivsseksjonen i Norad, 9. november 2018.



CGAP er et tilbudsrevet initiativ. Utenriksdepartementet viser i intervju til at jo mer et fond retter seg mot forskning og analyse, desto lavere er mottakerorienteringen. Det er ifølge departementet et håp at samarbeidspartnere i større grad vil etterspørre kunnskapen etter hvert, slik at mottakerorienteringen blir større. Departementet viser til at CGAP og Verdensbanken gjennomfører spørreundersøkelser blant fattige for å innhente informasjon om de potensielle brukernes behov.<sup>154</sup>

Når det gjelder bruk av bankutførte fond generelt, viser Utenriksdepartementet i brev til at en styrke ved Verdensbanken er rollen som kunnskapsbank. Mye av hensikten med flergiverfond, ifølge departementet, er kunnskaps- og metodeutvikling for å etablere effektive verktøy som kan brukes i prosjekter. Departementet antar at bankutførte fond nok ofte gir Verdensbanken selv større kompetansemessig uttelling. Dette er etter givernes oppfatning en helt legitim sak så lenge hensikten er kunnskapsdeling. Utenriksdepartementet påpeker at bankutførte fond er investeringer i bedre resultater på landnivå. At penger som kanaliseres til slike fond ikke umiddelbart «treffer bakken», betyr ikke at bistanden er dårlig investert. I stedet bidrar bankutførte fond til at andre bistandsmidler kan gjøre mer nytte på landnivå.<sup>155</sup>

Avdelingen i Norad som har forvaltningsansvaret for CGAP, vurderer at mottakerorienteringen til fondet er tilfredsstillende. Sluttmottakerne er mennesker som lever i fattigdom i utviklingsland.<sup>156</sup> Avdelingen mener at CGAP er svært mottakerorientert, selv om dette skjer indirekte. CGAP avdekker ukjente hindre mot finansiell inkludering og er ifølge Norad dermed direkte relevant for å bidra til gode løsninger til mottakerne. I tillegg er Norad kjent med at CGAP snakker med ulike mottakergrupper og identifiserer behov før de utarbeider nye strategier. Ifølge Norad er fondets reorientering fra ren mikrofinans til andre finansielle tjenester blant annet et resultat av en slik prosess.<sup>157</sup>

### Øremerkede midler versus kjernestøtte

Vi har spurt Norad om Norge heller kunne gitt midlene til CGAP som kjernestøtte til Verdensbanken. I intervju opplyser Norad at Verdensbanken ikke vil kunne utføre de samme oppgavene som CGAP gjennom sin kjernevirksomhet. CGAP utfører anvendt kunnskapsproduksjon innenfor et smalere tema. Arbeidet består i å utrede ulike problemstillinger og komme med nye ideer, og så teste ut disse i praksis gjennom pilotprosjekter. Det er ifølge Norad vanlig at slik utprøvende kunnskapsproduksjon i Verdensbanken finansieres av fond og ikke av kjernestøtten.<sup>158</sup>

### Rapportering i Prop. 1 S

I proposisjonene for årene 2015–2018 er CGAP omtalt. Teksten er tilnærmet identisk for alle fire årene. Departementet skriver at mer kunnskap om de fattiges behov, preferanser og adferd har gitt tilbydere av finansielle tjenester mulighet til å skreddersy produktene sine til målgruppen. Departementet rapporterer videre at CGAP også har testet ut innovative digitale finansielle tjenester, for eksempel på områdene kreditt, sparing og forsikring. I tillegg er det testet ut betalingstjenester som gir enklere tilgang til tjenester som energi, vann og utdanning

Ingen av proposisjonene som omtaler CGAP, beskriver fondets konkrete resultater eller måloppnåelse. Det står heller ingenting om fondets administrasjonskostnader. I stedet gir proposisjonene kun et overblikk over noen av fondets aktiviteter. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at rapporteringen i budsjettproposisjonene har vært en beskrivelse av innsatsen heller enn en beskrivelse av oppnådde resultater. Departementet opplyser at det i det siste har hatt større oppmerksomhet på rapportering av oppnådde resultater.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 8. juni 2020.

<sup>155</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>156</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>157</sup> Intervju med Norad 17. juni 2020.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 8. juni 2020.

I budsjettproposisjonene for budsjettårene 2019–2021 er CGAP ikke omtalt. Departementet opplyser i intervju at man ikke vil finne rapportering om små innsatser som CGAP i hvert års proposisjoner fordi det er nødvendig å gjøre et utvalg på hvilke fond og hva som skal formidles i teksten.

### 5.1.2 Flergiverfondet Jobs Umbrella

Jobs Umbrella er et flergiverfond som Utenriksdepartementet har støttet siden oppstarten i 2014, og som skal bidra til kunnskap om jobbskaping.

Bankseksjonen i Utenriksdepartementet har i intervju forklart at det i forbindelse med regjeringsskiftet i 2013 ble gitt politiske signaler om at jobbskaping og privat sektor er et prioritert område. Bankseksjonen gikk raskt i gang med å sondere mulighetene for å gjøre et større løft på dette området i samarbeid med Verdensbanken. Norge var med i dialogen før opprettelsen av fondet, selv om det var Storbritannia som var initiativtaker.<sup>160</sup> Norge og Storbritannia var dermed aktive givere fra starten, mens Sverige og Tyskland kom med senere.<sup>161</sup>

#### Norsk støtte til fondet

Norge har betalt inn penger til fondet i to omganger på henholdsvis 70 og 50 millioner kroner i 2014 og 2015.

Ifølge årsrapporten for fondet for 2019–2020 var målet å samle inn 100 millioner dollar. Per 2020 har til sammen seks land – Østerrike, Tyskland, Italia, Norge, Sverige og Storbritannia – forpliktet seg til å gi 52,4 millioner dollar. Dette utgjør litt mer enn halvparten av hva fondet hadde forventet.

#### Utenriksdepartementets og Norads forhåndsvurderinger

I Utenriksdepartementets tilskuddsmanual, *Grant Management Manual* (GMM) fra 2013, var det i 2014 anbefalt å få utført en forhåndsvurdering før avtaler om større støttebeløp inngås. Disse vurderingene inngår som en del av beslutningsgrunnlaget som legges ved i beslutningsdokumentet. Noen ordningsregelverk<sup>162</sup> stiller krav om at det for prosjekter fra og med 50 millioner kroner enten skal gjennomføres en ekstern vurdering eller innhentes faglige råd fra Norad før en avtale underskrives. Per 2020 stilles det krav om at Norad gjør en forhåndsvurdering av blant annet resultater, budsjett og risiko før nye avtaler inngås.

Norge har til sammen gitt 120 millioner kroner til Jobs Umbrella uten at det er blitt utført en ekstern eller intern forhåndsvurdering, eller gitt faglig råd fra Norad om resultatrammeverk, vurdering av budsjett osv.

Utenriksdepartementet bekrefter at Norad ikke utarbeidet en forhåndsvurdering av resultatrammeverk og budsjett før departementet inngikk en avtale med Verdensbanken i 2014, men at det heller ikke var et krav at en slik vurdering måtte gjøres i 2014. Det var imidlertid, ifølge departementet, en bred uformell konsultasjon med Verdensbanken og andre givere i forkant av at fondet ble opprettet. Norad kom med innspill i den prosessen.<sup>163</sup>

For å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, skal det alltid utarbeides et beslutningsdokument før bistandsavtaler om økonomisk støtte inngås. Den andre avtalen som ble inngått om støtte til Jobs Umbrella på 50 millioner kroner, ble undertegnet én dag før beslutningsdokumentet.<sup>164</sup> Ifølge Utenriksdepartementet skyldes dette en inkurie i dateringen. Ingen avtale undertegnes før det foreligger et beslutningsdokument, svarer departementet.<sup>165</sup>

#### Fondets oppbygning og styringsstruktur

Flergiverfondet Jobs Umbrella Trust Fund er et såkalt paraplyfond som består av fem underfond. To av underfondene har en egen styringsstruktur, der det ene, «Let's Work», forvaltes av Det internasjonale

---

<sup>160</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>161</sup> Internt overføringsnotat fra Utenriksdepartementet, 30. august 2017.

<sup>162</sup> Ordningsregelverkene blant annet for støtte gitt over region- eller utdanningsposten stiller krav om at det for prosjekter fra og med 50 millioner kroner enten skal gjennomføres en ekstern vurdering eller innhentes faglige råd fra Norad før en avtale underskrives.

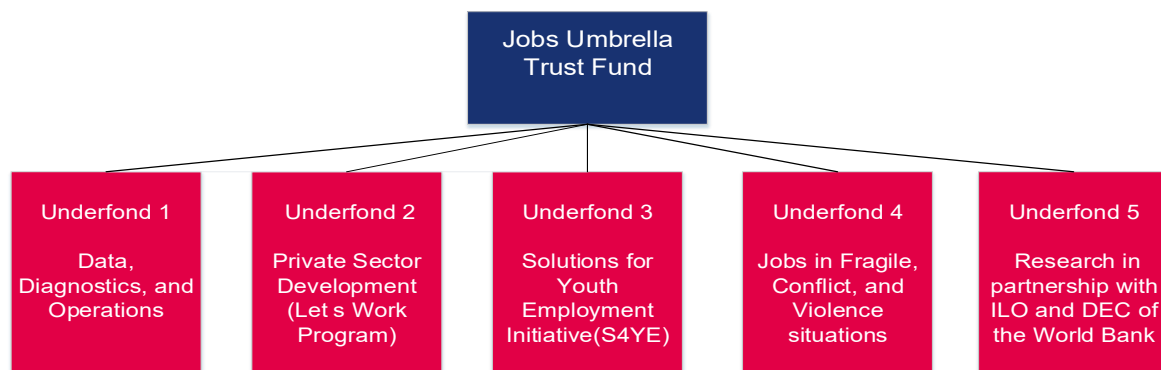
<sup>163</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>164</sup> Avtalen er signert 28. september 2015, mens beslutningsdokumentet er signert én dag etter, 29. september 2015.

<sup>165</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

finansieringsinstituttet (IFC). IFC er, som tidligere omtalt, en del av Verdensbankgruppen som investerer i privat sektor. Programmet er rettet mot ungdom og eksisterte før opprettelsen av Jobs Umbrella. Det andre er partnerskapet «Solutions for Youth Employment Initiative (S4YE)». «Solutions for Youth Employment initiative (S4YE)» er ikke formelt en del av Jobs Umbrella-fondet, men finansieres i stor grad fra fondet. Figur 5 gir en oversikt over Jobs Umbrella.

**Figur 5 Jobs Umbrellas oppbygning**



Kilde: Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund Annual Report 2019–2020

I tillegg til disse to partnerskapene utfører fondet analytisk arbeid, forskning, og jobbskaping i sårbare stater. Forskningsdelen av fondet (underfond 5 i figuren) er i stor grad et samarbeid mellom bankens forskningsavdeling (DEC) og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). Ifølge Utenriksdepartementet er det uklart hva som er merverdien av dette underfondet framfor den forskningen som allerede skjer innenfor bankens forskningsavdeling (DEC) på det samme området. Samlet sett har denne strukturen, ifølge departementet, vist seg å være for komplisert.<sup>166</sup>

Fordelingen av midler til de ulike underfondene har ikke hatt klare kriterier. En del av støtten har vært øremerket IFC-programmet «Let's Work», som er det underfondet som har hatt størst interesse fra givere. Det er, ifølge Utenriksdepartementet, uklart hvordan tilknytningen til bankens øvrige arbeid med sårbare stater<sup>167</sup> og Jobs Umbrella er.<sup>168</sup>

I midtveisgjennomgangen av Jobs Umbrella fra 2017<sup>169</sup> går det fram at organiseringen av tre separate partnerskap (Jobs Umbrella, Let's Work og S4YE) trolig vil gi høye transaksjonskostnader. Ifølge Utenriksdepartementet var banken ikke enig i dette funnet.<sup>170</sup> Departementet legger til at det er tilfreds med hvordan de tre sekretariatene arbeider. Det er, ifølge departementet, ikke bygget opp store sekretariater, og det er moderate administrative kostnader knyttet til disse.<sup>171</sup>

## Fondets mål

Målet med fondet er (i) å støtte utformingen og implementeringen av Verdensbankens jobbstrategi, som igjen tar sikte på å støtte klientlandene til å utforme sine jobbstrategier for alle relevante sektorer og (ii) å fremme global kunnskap om de mest effektive strategiene og aktivitetene for bærekraftige jobber, spesielt for de mest sårbare gruppene. Denne formuleringen er sist gjentatt i avtalen av 12. desember 2017. Formuleringen framgår også i årsrapporten for fondet for 2017.

<sup>166</sup> Overføringsnotat fra Utenriksdepartementet, 30. august 2017.

<sup>167</sup> I det interne overføringsnotatet i Utenriksdepartementet av 30. august 2017 står det at «Det er også uklart hvordan tilknytningen til FCV-uniten er for de prosjekter som har fått støtte fra vinduet for sårbare stater». FCV står for Fragility, conflict, and violence.

<sup>168</sup> Avsnittet er bygget på et internt overføringsnotat i Utenriksdepartementet av 30. august 2017.

<sup>169</sup> Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund. TF 072322. Mid Term Review, Final Report, December 2017.

<sup>170</sup> E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 8. juni 2020.

<sup>171</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

I midtveisgjennomgangen av fondet fra 2017 går det fram at banken fortsatt ikke hadde en godkjent jobbstrategi, selv om ett av formålene med fondet var å støtte utformingen og implementering av denne.

Departementet vet ikke om det finnes en slik godkjent strategi, men opplyser at banken har en strategi som omhandler jobbskaping. Den er innebygget i en strategi for privat sektor. I tillegg var jobber og økonomisk endring ett av fem spesialtemaer under forhandlingene de siste forhandlingsrundene til kjernestøtten, jf. IDA18 og IDA19. Departementet kommenterer videre at temaet jobbskaping er høyt prioritert av Verdensbankgruppen, og bankens ledelse lagt til rette for at dette fondet aktivt støtter opp om den overordnede agendaen for jobbskaping.<sup>172</sup>

I årsrapporten for 2018–2019 har fondet endret ordlyden i målformuleringen og tatt bort kravet om at fondet skal støtte utformingen og implementeringen av Verdensbankens jobbstrategi. Fondet skal kun støtte klientlandene til å utforme sine egne jobbstrategier. Denne endringen er ikke avtalefestet. Vi har heller ikke sett at endringen av fondets mål er blitt dokumentert.

## Oppnådde resultater

For å vite hvilke resultater som er oppnådd, er det behov for et solid resultatrammeverk. Dette har imidlertid vært vanskelig helt siden oppstarten av fondet.

Utenriksdepartementet opplyser at det var klar over at det ikke forelå et fullstendig resultatrammeverk da den første avtalen med Verdensbanken om Jobs Umbrella ble inngått. Både Verdensbanken og giverne visste at resultatrammeverket ikke var godt nok. Resultatrammeverket manglet en klar endringsteori, var ikke robust nok og manglet klare sammenhenger mellom hva som skulle oppnås på produkt- og brukernivå (*outputs* og *outcomes*). Departementet utdyper at det var en felles aksept blant alle givere om at dette var innovativt, og at det var svært vanskelig å lage et solid resultatrammeverk. Det var dermed en felles vilje til å ta denne risikoen. Både banken og giverne fryktet at hvis resultatrammeverk var for låst, ville det ikke fange opp alle de gode ideene til prosjekter som var ute i bankens forskjellige enheter.<sup>173</sup>

I beslutningsdokumentet av 2014, som lå til grunn for den første avtalen mellom Utenriksdepartementet og Jobs Umbrella, står det at et overordnet resultatrammeverk skulle utarbeides i løpet av de neste 6–8 månedene. Nesten tre år senere var dette fortsatt ikke på plass. I et notat fra Utenriksdepartementet fra 2017 går det fram at årsrapporten for fondet gir god oversikt over prosjektene, men det har vært mer problematisk å aggregere resultater fra en rekke prosjekter som er svært forskjellige. Årsrapportene har derfor fått karakter av å være en opplisting av aktiviteter og i mindre grad resultater som kan peke framover på hva som er gode prosjekter for å skape jobber. Det går videre fram i notatet at «[f]ondet ble opprettet uten et godt nok resultatrammeverk», og at «dette har blitt etterspurt kontinuerlig fra norsk side, mens tilbakemeldingen så langt har vært at det jobbes det med.»<sup>174</sup> Sekretariatet for Jobs Umbrella har etter hvert forstått givernes krav, spesielt etter at ny ledelse kom inn i 2019. Det har per 2020 blitt etablert en endringsteori, og kvaliteten på resultatrammeverket har blitt bedre, opplyser departementet.<sup>175</sup>

I årsrapporten for 2019–2020 står det at fondet vil fortsette å styrke resultatrammeverket. Resultatrammeverket som gjengis i årsrapporten, inneholder ingen indikatorer på brukernivå, kun på produktnivå. Eksempler på indikatorer på produktnivå er antall «undersøkelser, rapporter og forskningsartikler om ulike aspekter ved arbeid» og antall «innovative jobbpiloter på landnivå».

---

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>174</sup> Overføringsnotat fra Utenriksdepartementet, 30. august 2017.

<sup>175</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

## Mottakerorientering i Jobs Umbrella

I Jobs Umbrella er det ingen tilskudd som har gått direkte til mottakerland. Det betyr at pengene i stor grad har gått til lønninger og andre ytelser for ansatte i Verdensbanken og konsulenter. I tillegg kom initiativet til fondet fra giverne. Det var ingen utviklingsland som hadde etterspurt fondet.

På spørsmål om hvordan departementet vurderer mottakerorienteringen i fondet, svarer departementet at mottakere av verktøyene som utvikles i fondet, er avdelinger som jobber med arbeidsutfordringer i Verdensbankgruppen. Dette kan også være beslutningstakere i offentlige etater, utviklingspartnere, privat sektor, givere og forskere som fokuserer på å forbedre arbeidsresultatene.<sup>176</sup>

Selv om alle tilskuddene benyttes av banken, rapporteres det at noen av fondets finansierte aktiviteter som pilotstudier og effektevalueringer når sluttmottakere direkte, for eksempel personer som søker jobb.<sup>177</sup> Tallet er estimert til 41 182 mottakere. Dette kan, ifølge årsrapporten, dreie seg om blant annet forbedrede ferdigheter, redusert jobbsøketid eller økt inntekt. Det går ikke fram hvilken type støtte de ulike personene har mottatt, eller hvem mottakerne er, som informasjon om kjønn eller alder.

## Støtte til mellominntektsland versus sårbare stater

Det er et sentralt mål for norsk bistand å styrke fattigdomsorienteringen. Dette innebærer særlig å rette innsatsen mot de fattigste landene. Ifølge Jobs Umbrellas årsrapport for 2018–2019 er det til sammen gitt ut 103 tilskudd fordelt på 40 land, seks regioner og globalt. Flere av tilskuddene har gått til mellominntektsland, som for eksempel Egypt, Paraguay, Tunisia, Tyrkia og Ukraina. Dette betyr ikke at innbyggere i disse landene har mottatt støtte direkte, men at tilskuddene har gått til ulike studier og kunnskapsprodukter i disse landene.

Departementet framholder at det er lite å gjøre med landfordelingen i fondet. Da fondet ble etablert, ble det ikke satt som et krav at fondets midler kun skulle gå til lavinntektsland. Det er også slik at noen lavinntektsland kan lære fra mellominntektsland, og at det slik er hensiktsmessig også å støtte noen mellominntektsland. Det viktigste er, ifølge departementet, at det kun er ODA-godkjente land<sup>178</sup> som mottar støtte.<sup>179</sup>

## Øremerkede midler versus kjernestøtte

Mange av fondets prosjekter i enkeltland er tilknyttet store IDA-prosjekter (altså kjernestøtte).<sup>180</sup> Det betyr at tilskuddene fra Jobs Umbrella utgjør en svært liten andel av prosjektene.<sup>181</sup> Vi har spurt Utenriksdepartementet om hvorfor det ikke er mulig å gi støtten som kjernestøtte i stedet for via Jobs Umbrella. I flere dokumenter om Jobs Umbrella<sup>182</sup> går det fram at det er viktig å knytte fondet til Verdensbankens kjernestøtte, jf. forhandlingene om IDA18 og IDA19 der jobb og økonomisk endring var spesialtemaer.

Utenriksdepartementet svarer at fondet ikke ble opprettet for å skape jobber, men for å finne ut hva som skal til for å skape jobber. Dette var analytisk og søkende arbeid, og er kunnskap departementet forutsetter er viktig for kjernestøtten. Det kan være en mulighet at dette analysearbeidet i framtiden vil bli finansiert over kjernestøtten i stedet, opplyser departementet.<sup>183</sup>

---

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Jobs Umbrella Annual Report 2019–2020, s. 65.

<sup>178</sup> ODA tilsvarende hva som normalt kalles bistand eller utviklingsbistand (tidligere u-hjelp), men er strengt definert av regler bestemt av OECDs utviklingskomité DAC (Development Assistance Committee). ODA definerer hvilke land som kan motta bistand; grovt sett alle lav- og mellominntektsland som ikke er medlem av EU eller G8.

<sup>179</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>180</sup> Jobs Umbrella Annual Report 2018–2019.

<sup>181</sup> For eksempel var to av tre Jobs Umbrella-prosjekter i Bangladesh tilknyttet store IDA-prosjekter på mellom 100 og 500 millioner dollar, mens Jobs Umbrellas tilskudd til prosjektene i Bangladesh utgjorde til sammen 1,8 millioner dollar.

<sup>182</sup> Ifølge årsrapporten til Jobs Umbrella for 2018–2019, s. 6, er det viktig for fondet å støtte spesialtemaet om jobbskaping i IDA18. I en e-post fra Verdensbanken til Utenriksdepartementet av 30. november 2018 skriver leder for Jobs til å knytte Jobs Umbrella til jobbskapingssagendaen i IDA18 og IDA19.

<sup>183</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

## Status per 2021

Utenriksdepartementet har vært kritisk til Jobs Umbrellas arbeidsmetodikk og resultater over lengre tid. «Norge etterlyser konkrete resultater på bakken i stedet for stor grad av analysearbeid og utvikling av tool kits», opplyser Utenriksdepartementet, og utdyper at fondet har hatt en for sterk akademisk-analytisk tilnærming over lang tid.<sup>184</sup> Fra departementets side har det vært ønskelig at fondet skulle gå over i en mer praktisk tilnærmet fase og ha større grad av samarbeid med for eksempel IFC, Verdensbankens private sektorarm.<sup>185</sup>

Utenriksdepartementet har ikke avsatt midler til Jobs Umbrella siden 2014–2015. Det er en pågående prosess i departementet å vurdere hvordan det effektivt kan bruke penger til jobbskaping, opplyser departementet i intervju 9. juni 2020. I e-post 21. januar 2021 skriver departementet at «vi nå har besluttet å ta en exit fra trust fundet». Departementet oppgir at årsaken til at Norge trekker seg ut av fondet, er et behov for å omprioritere som følge av konsekvensene koronakrisen har hatt for bistandsbudsjettet. Departementet utdyper i mai 2021 at mangel på forventede resultater også var en grunn til at Norge har trukket seg ut av fondet.<sup>186</sup>

## Rapportering i Prop. 1 S

Jobs Umbrella er nevnt eksplisitt i budsjettproposisjonene for 2016 og 2017. For 2018 er ikke fondet nevnt med navn, men inngår i den generelle omtalen av privat sektorutvikling og jobbskaping for Verdensbankgruppen og Afrikabanken. Fondet er ikke omtalt i budsjettproposisjonene for 2019 og 2020. For budsjettproposisjonen for 2021 er fondet nevnt i forbindelse med vår undersøkelse. Der står det at «Fra 2019 gjennomgikk Riksrevisjonen Jobs Umbrella Trust Fund».

At Jobs Umbrella ikke er omtalt i Prop. 1 S (2018–2019), skyldes ifølge departementet et sterkt trykk på å korte ned proposisjonen til Stortinget. Derfor ble bare utvalgte satsinger innen næringsutvikling, herunder jobbskaping og samarbeid med privat sektor, nevnt.<sup>187</sup>

Ingen av proposisjonene fra 2016–2021 omtaler konkrete resultater som Jobs Umbrella har oppnådd for sluttbrukere, administrasjonskostnader forbundet med fondet, eller støttebeløpet som Norge har gitt. Det går heller ikke fram at det har vært utfordringer eller kritiske innvendinger til fondet fra departementet selv. Rapporteringsdelen fra fondet er tilnærmet helt lik for alle årene. I kapitlet om næringsutvikling og jobbskaping står det at Norge også støtter Verdensbankens satsing på jobbskaping ved å bidra til å utvikle privat sektor. Blant annet står det at fondet har bidratt til å identifisere hvor potensialet for jobbskaping er størst, hvilke hindringer ungdom møter for å komme inn på arbeidsmarkedet, og hvilke strategier som må følges for å skape jobber i situasjoner preget av konflikt og vold. Ifølge proposisjonen har den norske støtten i Zambia, Bangladesh, Tunisia, Libanon og Pakistan mobilisert større innsatser for å skaffe flere jobber, både for ungdom generelt, i eksportindustrien og jobbskappingsprogram.

## 5.2 Scaling up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP)

*Scaling up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP)* er et klimainvesteringsfond for fornybar energi i lavinntektsland. Fondet skal bidra til bedre tilgang til energi i lavinntektsland og demonstrere at investeringer i fornybar energi<sup>188</sup> kan gi husstander, skoler, helsestasjoner og produktiv sektor bedre energitilgang. SREP er en FIF, se nærmere omtale i 4.1.2.

---

<sup>184</sup> Utkast til mandat til styremøte, 13. desember 2019.

<sup>185</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>186</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>187</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>188</sup> Energi fra vind, sol, geotermisk, biomasse og små vannkraftverk.



## 5.2.1 Norsk støtte til fondet

Utenriksdepartementet inngikk en avtale med Verdensbanken om SREP på 150 millioner kroner i 2009.<sup>189</sup> I forkant vurderte både Utenriksdepartementet og Norad at programmet var i tråd med målene for den øvrige bistanden til ren energi. Norad beskrev SREP som støtteverdig og høyrelevant ved å blant annet bidra til å realisere tusenårsmålene og å forbedre energitilgangen i fattige land.<sup>190</sup>

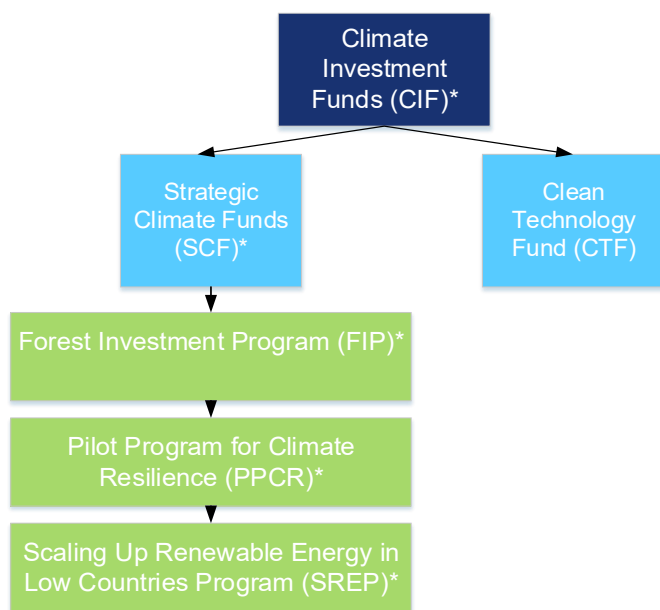
I perioden 2009–2018 har norske myndigheter til sammen utbetalt 802 millioner kroner til SREP. Av de 11 givene<sup>191</sup> til fondet er Norge nest største bidragsyter etter Storbritannia, med en andel på 19 prosent.<sup>192</sup> I juni 2017 ble forvaltningsansvaret for SREP overført fra Utenriksdepartementet til Norad ved seksjon for ren energi. Utenriksdepartementet har fortsatt å sitte i styret.

Det ble ikke utbetalt støtte til SREP i 2019 og 2020.<sup>193</sup> Dette er i tråd med Norads anbefaling, og Norad begrunner det med at fondet har svakheter ved blant annet kostnadseffektivitet og resultater, se nærmere omtale i 5.2.4.

## 5.2.2 Fondets oppbygning og styringsstruktur

SREP er ett av tre underfond under *Strategic Climate Fund* (SCF). SCF er videre ett av to underfond i *Climate Investment Funds* (CIF) – ett av verdens største klimafond. figur 6 viser en oversikt over fondene under CIF. Utenriksdepartementet eller Norad sitter i styret til fondene markert med en stjerne, det vil si i alle fondene unntatt ett.

**Figur 6 Oversikt over fondene i Climate Investment Funds (CIF)**



Kilde: [www.climateinvestmentfunds.org](http://www.climateinvestmentfunds.org) \*Utenriksdepartementet eller Norad sitter i styringskomiteen til disse fondene

<sup>189</sup> *Contribution Agreement between the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, and the International Bank for Reconstruction and Development concerning the trust fund for the Strategic Climate Fund (MTO No. 069012)*, 5. november 2009.

<sup>190</sup> Utenriksdepartementets beslutningsnotat 6. juli 2009 og Norads faglige vurdering av norsk støtte, svar på bestilling fra Utenriksdepartementet 15. juni 2009.

<sup>191</sup> De 11 givene er Australia, Danmark, Japan, Nederland, Norge, Storbritannia, USA, Spania, Sveits, Sverige og Sør-Korea.

<sup>192</sup> 124 millioner dollar av 646 millioner dollar. Se Strategic Climate Fund (SCF), *Financial Report, prepared by the Trustee, as of September 30, 2020*, s. 22.

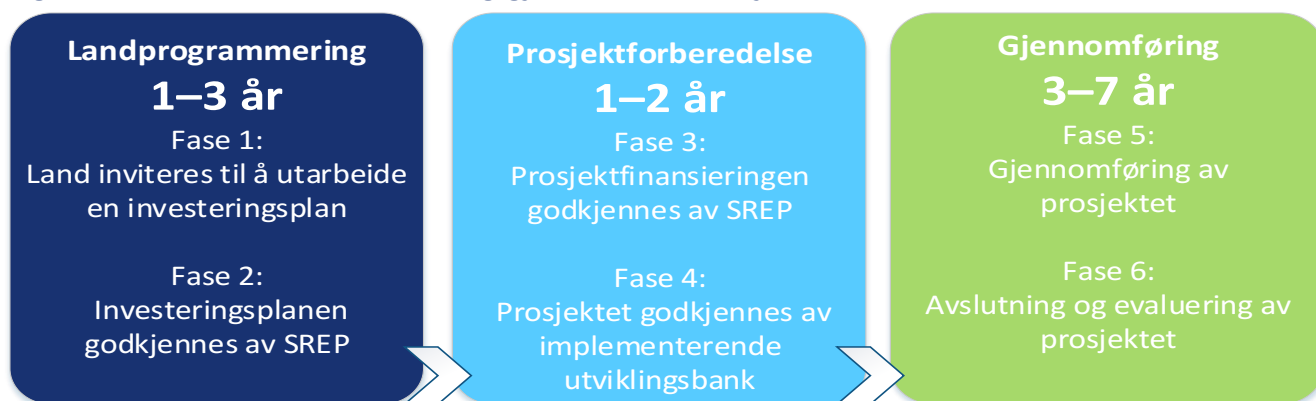
<sup>193</sup> Norads database «Norsk bistand i tall».

Det er ansatte i Utenriksdepartementet som sitter i styret for SREP, i styringskomiteen for SCF og i den overordnede og mer strategisk-politiske komiteen *CIF Joint Committee*. Norges styreplass i SREP deles med Spania. De 12 plassene i SREPs styre er jevnt fordelt mellom givere og mottakerland.

CIF og alle underfondene forvaltes av et felles sekretariat med 18 ansatte som er lokalisert i Verdensbanken.<sup>194</sup> SREP gjennomfører, i likhet med alle FIF-er, ingen prosjekter selv. Det er Verdensbanken og/eller de regionale utviklingsbankene som har rollen som tilskuddsagent og dermed gjennomfører prosjektene. Per oktober 2020 hadde Verdensbanken mottatt halvparten av midlene fra SREP for å gjennomføre prosjekter.<sup>195</sup>

Programsyklusen i SREP er illustrert i figur 7. Som det framgår av figuren, tar det til sammen minimum 5 år fra arbeidet med investeringsplan starter opp, til et prosjekt er avsluttet, men det kan også ta inntil 12 år.

**Figur 7 Prosessen med å utvikle og gjennomføre prosjekter i SREP**



Kilde: [www.climateinvestmentfunds.org/process/process-srep](http://www.climateinvestmentfunds.org/process/process-srep)

Mottakerlandene lager investeringsplaner sammen med utviklingsbankene og representanter fra sivilsamfunn, urbefolkning og privat sektor. Disse bygger på landenes nasjonale energi- og klimaplaner (fase 1). Både investeringsplanen og finansieringen av enkeltprosjekter i den godkjennes deretter av SREPs styringskomité (fase 2 og 3). Før et prosjekt kan starte, blir det i tillegg kvalitetssikret og godkjent av den utviklingsbanken som skal gjennomføre prosjektet (fase 4).<sup>196</sup>

### 5.2.3 Oppnådde resultater

#### Resultater for SREP samlet sett

SREP samarbeider med 27 lavinntektsland etter å ha startet med 6 pilotland i 2009. I fire av landene, Benin, Malawi, Sierra Leone og Jemen, har arbeidet med å utvikle investeringsplaner stoppet opp.<sup>197</sup>

SREP har per 2021 så vidt begynt å levere på sine hovedresultatmål, og ifølge Utenriksdepartementet er det fortsatt en lang vei å gå til full måloppnåelse.<sup>198</sup> Tabell 2 viser en oversikt over resultatene i SREP i henhold til den nyeste resultatrapporten fra juni 2021.

<sup>194</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>195</sup> Per oktober 2020 har IBRD mottatt 48,7 prosent og IFC har mottatt 2,7 prosent av SREPs godkjente finansiering. <https://www.climateinvestmentfunds.org/process/process-srep> [Hentedato 29.09.2020].

<sup>196</sup> Det vil si at 23 land har godkjente investeringsplaner. Se *SREP Operational and results report*, 3. juni 2021, s. 10.

<sup>197</sup> Utenriksdepartementets referat fra styremøte i SREP 1. februar 2019, e-post 25. februar 2019.

**Tabell 2 Resultatene i SREP per 3. juni 2021, kumulative tall\***

Resultatindikator	Måloppnåelse 2019	Måloppnåelse 2020	Måloppnåelse 2021	Forventet måloppnåelse**	Antall prosjekter***
<b>1 Produksjon av fornybar elektrisitet (MWh/år)</b>	39 498	116 089	166 975 (4,4 %)	3 778 421	10
<b>2 Økt energitilgang (antall mennesker)</b>	268 689	308 946	727 985 (7,2 %)	10 074 286	10
<b>3 Økt energitilgang (antall bedrifter)</b>	634	928	2722 (1,9 %)	143 336	6
<b>4 Installert fornybar produksjonskapasitet (MW)</b>	173	244	280 (34,7 %)	808	8

Kilde: Climate Investment Funds, *SREP Operational and Results Report*, 3. juni 2021 \*Tallene for produksjon av elektrisitet er årlige \*\*Forventet måloppnåelse i godkjente prosjekter som inkluderer indikatoren \*\*\*Antall prosjekter som rapporterer oppnådde resultater på indikatoren

Tabell 2 viser årlig måloppnåelse i perioden 2019–2021 for sentrale indikatorer.<sup>199</sup> Kun mellom 6 og 10 prosjekter rapporterer om konkrete resultater for den enkelte indikator. Tabellen viser også at bare 1,9 prosent av det forventede målet om å forbedre energitilgangen for bedrifter er nådd i 2021, og at 4,4 prosent av det forventede målet om produksjon av fornybar elektrisitet er nådd.

Resultatrapporten angir ikke *når* målene for enkeltprosjekter skal nås, eller om prosjektene er i rute. Det kan derfor være vanskelig for giverne å vurdere framgangen i *det enkelte prosjektet* på bakgrunn av den årlige resultatrapporten. Norad opplyser at direktoratet vurderer kvaliteten på rapporteringen på *programnivå* som god, da den viser framdrift mot aggregerte mål. Direktoratet peker videre på at det ikke har ansett det som nødvendig med en detaljert framdriftsrapportering for alle prosjektene i porteføljen, men at Norad i stedet har basert seg på avviksanalysen i den årlige risikorapporten.<sup>200</sup> Sju prosjekter er i risikorapporten fra 2021 vurdert å ha gjennomføringsrisiko – det vil si risiko for at prosjektet ikke gjennomføres slik det var forventet.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> En femte resultatindikator, økte offentlige og private investeringer (*co-financing leveraged*), er utelatt i tabellen. Ifølge Norads bevilgningsdokument fra 2018 knytter det seg store metodiske utfordringer til måling av om innsatser utløser annen finansiering.

<sup>200</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>201</sup> Strategic Climate Fund, *Risk report*, 12. juni 2021, s. 21–23.

SREP har per 31. desember 2020 utbetalt 137 millioner dollar av til sammen 603,6 millioner dollar i godkjent finansiering.<sup>202</sup> Det innebærer at 23 prosent av midlene er utbetalt til 36 prosjekter. Året før<sup>203</sup> var 20 prosent av godkjent finansiering utbetalt til 28 prosjekter, og i 2018<sup>204</sup> var 14 prosent utbetalt til 24 prosjekter.

Den lave utbetalingstakten har gjennom flere år vært et tema på styremøter. For eksempel pekte Utenriksdepartementet i april 2013 på at den lave utbetalingstakten er knyttet til utformingen av fondene. Midler øremerkes mottakerlandet og blir stående i fondet til investeringsplanen er godkjent. Det er også tidkrevende å utvikle kompliserte prosjekter som ofte krever konsekvensanalyser.<sup>205</sup> Etter 2017 er det kun Danmark, Sveits og Norge som har tilført midler til SREP.<sup>206</sup>

Nye retningslinjer<sup>207</sup> for å håndtere planlagte prosjekter med garantert finansiering ble vedtatt på styremøtet i SREP i juni 2017. Krav til framdrift innebærer at prosjekter med svak framdrift mister finansiering og blir erstattet med et prosjekt fra en reserveliste.<sup>208</sup> Ifølge Norad har planleggingen av nye prosjekter gått raskere etter at de nye retningslinjene ble vedtatt, men det gjenstår å se om det vil effektivisere prosjektgjennomføringen og øke utbetalinger fra fondet.<sup>209</sup>



SREP er et klimainvesteringsfond for fornybar energi i lavinntektsland, blant annet solenergi. Bildet viser rader med solpanel på et kraftverk i Marokko. Foto: Dana Smillie / Verdensbanken.

## Resultater på landnivå – eksempelet Uganda

Ugandas investeringsplan for SREP<sup>210</sup> ble godkjent av styringskomiteen for SREP i november 2015, og 50 millioner dollar ble da innvilget til framtidige prosjekter i landet. Planen la opp til at 80 prosent av midlene skulle gå til å utvikle geotermisk energi, og at de resterende midlene skulle fordeles på sol- og vindkraft. Investeringsplanen ønsket dermed å utvide grunnlaget for energiproduksjon ved å utvikle geotermisk energi og vindkraft – som er nye energiformer i landet.<sup>211</sup> Ambassaden støttet allerede Uganda bilateralt gjennom et energiprogram med hovedvekt på vannkraft, som da sto for 80 prosent av energiproduksjonen i landet.

<sup>202</sup> Climate Investment Funds, *SREP Operational and Results Report*, 3. juni 2021, s. 8.

<sup>203</sup> Det vil si per 30. juni 2019, se *SREP Operational and results report*, 16. januar 2020, s. 9.

<sup>204</sup> Det vil si per 30. juni 2018, se *SREP Operational and results report*, 19. desember 2018, s. 8.

<sup>205</sup> Utenriksdepartementet, oppsummering viktigste punkter etter styremøtet i Climate Investment Funds (CIF) i Washington D.C. 28.–29. april 2013, e-post 16. mai 2013.

<sup>206</sup> Verdensbankens *Development Partner Center (DPC)* [Hentedato 04.11.2020].

<sup>207</sup> Climate Investment Funds (2017) *SREP Pipeline Management Policy*.

<sup>208</sup> Utenriksdepartementets overføringsnotat, 23. juni 2017.

<sup>209</sup> Norads beslutningsdokument, 15. november 2018, s. 4.

<sup>210</sup> The Republic of Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development (2015) *Scaling-up renewable energy program investment plan*.

<sup>211</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

Både ambassaden i Uganda og Norad var kritiske til investeringsplanen. Norad anbefalte å ikke godkjenne den og mente at det var behov for mer analyse og bedre begrunnelse for valg av de nye energiformene. Ambassaden på sin side påpekte at vindkraft ikke var en del av Ugandas utviklingsplan *National Vision 2040*. Den kommenterte også at investeringsplanen for SREP ikke nevner atomenergi, som ifølge utviklingsplanen vil stå for over halvparten av energimiksen i 2040.<sup>212</sup> Ifølge Norad kunne transaksjonskostnadene bli høye ved å etablere SREP parallelt.<sup>213</sup> SREP ønsket imidlertid ikke å støtte vannkraftprosjekter i Uganda, da SREP prinsipielt ønsker å utvide grunnlaget for energiproduksjon.<sup>214</sup>

Norad påpekte at det ikke forelå noen troverdig vurdering i investeringsplanen om hvorfor SREP ikke ønsket å støtte det eksisterende energiprogrammet – som ifølge Norad kunne vise til gode resultater. Det ville ifølge Norad være mer kostnadseffektivt og bidra til raskere resultater.<sup>215</sup>

Å introdusere nye energiformer gjennom SREP vil ifølge ambassaden kreve ytterligere kompetansebygging hos energimyndighetene. I tillegg vil energimyndighetenes utfordringer med å ha tilstrekkelig kompetanse og kvalifisert personell forsterkes.<sup>216</sup> Ambassaden opplyser at fond innen energisektoren blir forvaltet av de samme ansatte i det ugandiske energidepartementet, og opprettelsen av nye fond vil derfor gi kapasitetsutfordringer.<sup>217</sup>

Siden beslutningsprosessen i SREP forutsetter konsensus, erfarer Utenriksdepartementet at terskelen er høy for å nedlegge veto mot en investeringsplan.<sup>218</sup> Norge motsatte seg ikke planen da den ble behandlet på styremøtet, under forutsetning av at Uganda og den afrikanske utviklingsbanken tok en grundig gjennomgang av det geotermiske prosjektet, for eventuell revurdering innen et år.<sup>219</sup>

Per 2020 har imidlertid ingen av de tre SREP-prosjektene<sup>220</sup> hatt framdrift, og tilskuddene som ble gitt ugandiske myndigheter for å utvikle de to prosjektene innen sol- og vindkraft, ble tilbakebetalt i oktober 2019.<sup>221</sup> Det tredje og desidert største prosjektet innen geotermisk energi har heller ikke blitt videreutviklet. Ifølge ambassaden er det positivt fordi det ikke ville vært fornuftig bruk av penger å utvikle denne typen energi i Uganda.<sup>222</sup>

Det er flere årsaker til at SREP har stoppet opp i Uganda. Sammenlignet med mer vellykkede energiprosjekter i Uganda er det ifølge ambassaden tre faktorer som SREP har manglet: nasjonalt eierskap, kompetanse innen geotermisk energi og mangel på et robust implementeringsrammeverk.<sup>223</sup>

Utenriksdepartementet viser til problemer i den afrikanske utviklingsbanken som en årsak til manglende framdrift.<sup>224</sup> Også Norad har trukket fram dette som en årsak og pekt på kapasitetsproblemer eller manglende engasjement hos utviklingsbankene som gjennomfører prosjekter, og da særlig den afrikanske utviklingsbanken.<sup>225</sup>

Utenriksdepartementet har i tillegg påpekt at ugandiske myndigheter har bedt utviklingsbanken om å trekke seg fra energisektoren og heller prioritere annen infrastruktur.<sup>226</sup> At myndighetene ikke har prioritert SREP, er også noe Verdensbanken peker på som en forklaring på den manglende framdriften.<sup>227</sup>

---

<sup>212</sup> Ambassaden i Ugandas vurdering av investeringsplanen for SREP i Uganda, e-post fra ambassaden til Utenriksdepartementet 3. november 2015.

<sup>213</sup> Norads kommentarer til investeringsplanen for SREP i Uganda, ikke datert.

<sup>214</sup> Ambassaden i Ugandas vurdering av investeringsplanen for SREP i Uganda, e-post fra ambassaden til Utenriksdepartementet 3. november 2015.

<sup>215</sup> Norads kommentarer til investeringsplanen for SREP i Uganda, ikke datert.

<sup>216</sup> Ambassaden i Ugandas vurdering av investeringsplanen for SREP i Uganda, e-post fra ambassaden til Utenriksdepartementet 3. november 2015.

<sup>217</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

<sup>218</sup> Utenriksdepartementet, referat fra styremøte i SREP 11. november 2015, e-post 20. november 2015, vedlegg 1 Bakgrunn og spørsmål reist i forbindelse med Ugandas investeringsplan.

<sup>219</sup> Utenriksdepartementet, *SREP styremøte 6. desember: Hovedpunkter*, e-post 8. desember 2016.

<sup>220</sup> De to andre prosjektene, i tillegg til det geotermiske prosjektet, er *Decentralized Renewables Development Program: Mini-Grids & Urban Small Scale Solar PV Net Metering* og *Wind Resource Map and Pilot Wind Power Development Program*.

<sup>221</sup> Brev fra den afrikanske utviklingsbanken til Ugandas finansminister, *Cancellation of undisbursed balance*, 18. oktober 2019.

<sup>222</sup> E-post fra ambassaden i Uganda til Utenriksdepartementet 1. mars 2018.

<sup>223</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

<sup>224</sup> E-postutveksling mellom Utenriksdepartementet og ambassaden i februar 2018.

<sup>225</sup> Norads beslutningsdokument, 15. november 2018.

<sup>226</sup> E-postutveksling mellom Utenriksdepartementet og ambassaden i februar 2018.

<sup>227</sup> E-post fra Verdensbanken til Utenriksdepartementet, 17. og 19. desember 2019.

Utenriksdepartementet kommer i sine kommentarer til rapportutkast også med synspunkter på mottakerorienteringen i SREP mer generelt. Ifølge departementet er mottakerorienteringen i SREP ivaretatt gjennom bred medvirkning på landnivå i utvikling av investeringsplaner, i tillegg til at plassene i SREPs styringskomité er jevnt fordelt mellom givere og mottakerland. Departementet peker også på at Uganda er ett av 27 samarbeidsland, og at det er det eneste landet hvor programmet har blitt avvirket etter at investeringsplanen var ferdigstilt.<sup>228</sup>

## 5.2.4 Uenighet mellom Utenriksdepartementet og Norad om fortsatt støtte til SREP

### Norad etterlyser konkrete resultater

Utenriksdepartementet ga føring i 2018 om at støtten til SREP burde ligge på minst 30 millioner kroner, jf. tildelingsbrev nr. 1 til Norad. På styremøtet 6. juni annonserte departementet at Norge vurderte å støtte SREP «med en mindre sum» i 2018.<sup>229</sup> Norad på sin side anbefalte å avvente videre norsk støtte til SREP og pekte samtidig på at denne anbefalingen gikk imot det som Utenriksdepartementet allerede hadde annonsert på styremøtet. Ifølge Norad burde programmet vise til mer konkrete resultater før eventuell støtte ble gjenopptatt. Dette framgår av et internt notat fra Norad datert 15. juni 2018.

SREP mottok 15 millioner kroner fra Norge i 2018, jf. Prop. S 1 (2019–2020), noe som er en mindre sum enn den opprinnelige føringen fra departementet i tildelingsbrevet. Ifølge Norad er det foreløpig lite erfaring fra land- eller prosjektnivå som kan bekrefte eller avkrefte realismen i fondets investeringsplaner og budsjetter.<sup>230</sup> Norad anbefalte at videre støtte *utover 2018* bør settes på vent til norske myndigheter har fått bekreftet at SREP er et kostnadseffektivt program som faktisk leverer resultater. Norad opplyser i april 2021 at det ikke har fått en slik bekreftelse, og at det venter at en framtidig evaluering vil gi et mer definitivt svar på dette.<sup>231</sup>

Dersom det foreligger en positiv ekstern evaluering, kan videre støtte til SREP være aktuelt, ifølge Norad. Norad opplyser at planen var å få gjennomført en evaluering av SREP innen utgangen av 2021.<sup>232</sup> Koronapandemien har ifølge Utenriksdepartementet ført til noe forsinkelse, men det er forventet at evalueringen vil foreligge i januar 2022.<sup>233</sup>

### Norad stiller spørsmål ved relevansen til SREP

Norad anbefalte i 2018 å avvente støtte til SREP fordi måloppnåelsen i fondet er svak, og at det er usikkerhet rundt finansiering og relevansen i mottakerlandene. Direktoratet ga uttrykk for at det var usikker på om det nasjonale eierskapet var reelt ved utviklingen av SREP i Uganda, Liberia og til dels i Nepal og Tanzania. Norad var også usikker på merverdien og relevansen av SREP og stilte spørsmål ved om SREP i praksis bare var et fordyrende mellomledd.<sup>234</sup> Vi ser at Norad i 2018 stilte spørsmål ved om grunnleggende forutsetninger for å tildele bistandsmidler, slik som framdrift, relevans og nasjonalt eierskap, var til stede i flere land hvor fondet var aktivt.

I brev til Riksrevisjonen 24. september peker Utenriksdepartementet på at Norads usikkerhet om SREP ble kvittert ut i bevilgningsdokumentet fra 2018. Vi kan imidlertid ikke se at bevilgningsdokumentet kvitterer ut disse temaene. Vi legger til, som vist over, at Norad senest i 2021 opplyste at direktoratet ikke hadde fått bekreftet at SREP er et kostnadseffektivt program som faktisk leverer resultater.<sup>235</sup>

## 5.2.5 Rapportering i Prop. 1 S

Norad har i tekstudkast til de siste års budsjettproposisjoner pekt på forsinkelser og problemer med måloppnåelse i SREP. Ifølge Utenriksdepartementets brev til Riksrevisjonen 24. september 2021 har også departementet

<sup>228</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>229</sup> Utenriksdepartementet, mandat og referat fra styremøte i SREP 6. juni 2018.

<sup>230</sup> Norads beslutningsdokument, 15. november 2018.

<sup>231</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>232</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>233</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>234</sup> Norads seksjon for ren energi, *Prinsippavklaring – fordeling av ledige midler over 166.74 – Fornybar energi*, 15. juni 2018.

<sup>235</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.



konsekvent rapportert om forsinket og svak framdrift i SREP, men det kunne ifølge departementet vært gjort enda bedre. Vår gjennomgang av budsjettproposisjonene viser at Utenriksdepartementet rapporterer om en større grad av måloppnåelse i SREP enn det som framgår av Norads rapportering.

I tekstutkastet til Prop. 1 S (2019–2020) skriver Norad at programmet har *begynt å levere* på sine hovedresultatmål, men at det er *langt fram* til full måloppnåelse. I referat fra styremøte i februar 2019 viser også Utenriksdepartementet til at SREP så vidt har begynt å levere på sine hovedresultatmål, og at det fortsatt er en lang vei å gå til full måloppnåelse. I budsjettproposisjonen skriver departementet derimot at programmet *har levert* på sine hovedresultatmål, men det er *noe vei* fram til full måloppnåelse. Utenriksdepartementet har senere i sine kommentarer til rapporten pekt på at den sistnevnte setningen gir et for positivt bilde av framdriften i SREP, og at den ikke burde inngått i resultatrapporteringen.<sup>236</sup>

I tekstutkastet til Prop. 1 S (2020–2021) skriver Norad at SREP har opplevd *store* forsinkelser og så vidt er i gang med å oppnå sine aggregerte målsettinger. Hittil har programmet oppnådd 4 prosent av sitt mål om 8,7 millioner nye tilknytninger og 1 prosent av sitt mål om 2,5 millioner tonn reduserte utslipp per år. Denne setningen om lav måloppnåelse er ikke omtalt i endelig Prop. 1 S (2020–2021). Der skriver Utenriksdepartementet at fondet *til dels* har hatt store forsinkelser, i stor grad på grunn av ytre omstendigheter. Programmet skal vare til minst 2030 og omfatter store energiprojekter som det tar tid å iverksette og gjennomføre.

Utenriksdepartementet medgir i brev til Riksrevisjonen 24. september 2021 at det i rapporteringen om Verdensbankens fond har vært lagt mest vekt på å formidle positive resultater som viser hva Norge får igjen for betydelige bistandsbidrag, og at departementet i for liten grad har rapportert om manglende måloppnåelse.

### 5.3 Global Financing Facility – GFF

Utenriksdepartementet inngikk avtale med GFF til støtte for kvinners, barns og ungdoms helse, 4. februar 2015. GFF var da ikke et nytt fond, men en revidert avtale av et eksisterende helsefond, som Norge sammen med Storbritannias departement for utviklingssamarbeid (DFID) hadde støttet siden 2007. Opprinnelig var det et flergiverfond for utprøving og eventuelt utrulling av resultatbasert finansiering innen mødre- og barnehelse. Fondet, som den gang het Health Results Innovation Trust Fund (HRITF), ble deretter omgjort til et bredere mødre- og barnehelsefond som også omfatter ungdommer og ernæring, samt å styrke landenes helsesystemer. Norad hadde ønsket å avslutte den opprinnelige avtalen for HRITF før en ny ble inngått for GFF, men det er, ifølge Verdensbanken, ikke mulig når penger er avtalefestet fram i tid.<sup>237</sup> HRITF fortsatte derfor som et eget program inne i GFF. HRITF har et eget resultatrammeverk, egen rapportering og egne givermøter i tillegg til GFF. HRITF-delen avsluttes i 2022. I avtalen mellom Utenriksdepartementet og GFF går det også fram hvor mye av de norske midlene som skulle gå til HRITF-delen, og hvor mye som skulle gå til GFF.

Formålet med GFF er å bidra til å nå bærekraftsmål 3 om å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle ved å gi støtte til 49 lav- og mellominntektsland. Disse landene manglet både midler og hadde høy mødre- og barnedødelighet da fondet ble etablert.<sup>238</sup> Per 2019 mottok 36 land støtte fra GFF.<sup>239</sup> GFF bistår myndighetene i mottakerlandene ved at alle givene blir enige om tydelige prioriteringer og en plan som landene selv har ansvar for å gjennomføre. GFF viser til at de fungerer som en katalysator for helsefinansiering. Landene mottar et relativt lite tilskudd fra GFF. Tilskuddet skal bidra til en vesentlig økning i landenes egen finansiering sammen med finansiering fra Verdensbankens kjernestøtte (IDA og IBRD) og annen ekstern og privat finansiering.<sup>240</sup> I GFFs årsrapport for 2019–2020 går det fram at land som har mottatt støtte fra GFF, har benyttet IDA-midler til helse i et forhold på 1 : 8, det vil si åtte ganger så mye som tilskuddet fra GFF.

<sup>236</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>237</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>238</sup> Norads beslutningsdokument for tilskudsavtalen for 2021–2023, 29. august 2019.

<sup>239</sup> The Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents, 2019–2020 Annual Report.

<sup>240</sup> The Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents, 2018–2019 Annual Report.

### 5.3.1 Norsk støtte til fondet

Norge var en av initiativtakerne til GFF i 2015.<sup>241</sup> Norge er største giver til GFF og betalte til sammen inn 3 milliarder kroner for årene 2016–2020. I tidsrommet 2007–2015 ble det betalt inn nesten 1,25 milliarder kroner til HRITF.<sup>242</sup> Under GFFs påfyllingskonferanse i 2018 lovte statsminister Erna Solberg fortsatt norsk støtte på 600 millioner kroner per år for årene 2021–2023. Andre store givere til GFF er Gates foundation og Canada. Til sammen er det 15 givere til GFF.<sup>243</sup>



Bildet viser Nikolai Astrup, daværende utviklingsminister, på talerstolen under påfyllingskonferansen for GFF i Oslo 6. november 2018. Foto: Dominic Chavez / The Global Financing Facility.

### 5.3.2 Fondets oppbygning og styringsstruktur<sup>244</sup>

#### Fondsstyret, investorgruppen, Verdensbankens styre og sekretariatet

Fondsstyret (The Trust Fund Committee) er det viktigste beslutningstakingende forumet i GFF-fondet. Det er fondsstyret som bestemmer hvilke land som skal motta støtte. I tillegg til Verdensbanken er alle givere representert i fondsstyret. Ingen mottakerland sitter i fondsstyret. Beslutningene i styret er normalt konsensusbaserte. Siden GFFs tilskudd prosjekteres sammen med Verdensbankens kjernestøtte (IDA), er det Verdensbankens styre som tar de overordnede beslutningene for IDA-støtten på landnivå, og følgelig GFF-midlene. Verdensbankens styre kan derfor i prinsippet overstyre GFFs fondsstyre.

I tillegg til fondsstyret har GFF en såkalt investorgruppe («Investors group») der Norge ved Norad er representert. I tillegg til givere sitter også representanter fra mottakerland, andre multilaterale aktører, sivile samfunnsorganisasjoner og aktører fra privat sektor i gruppen. Denne gruppen kan gi råd til styret, men har ingen beslutningsmyndighet.

Utenriksdepartementet forvaltet GFF fra oppstart og fram til 2017. Da ble forvaltningsansvaret flyttet over til Norad. Etter den norske bistandsreformen var Utenriksdepartementet igjen i fondsstyret fra 2019 til 2021, men i 2021 er styreplassen i GFF overført til Norad.<sup>245</sup>

<sup>241</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 30. august 2019.

<sup>242</sup> Norads database «Norsk bistand i tall». Alt som er betalt inn til avtalene GLO-07/460, QZA-09/331 og QZA-15/0421.

<sup>243</sup> Norads beslutningsdokument for tilskuddsavtalen for 2021–2023, 29. august 2019.

<sup>244</sup> Norads beslutningsdokument for tilskuddsavtalen for 2021–2023, 29. august 2019 og intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>245</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

GFFs sekretariat sørger blant annet for den daglige driften. Norad viser til at GFF-sekretariatet i de fleste tilfellene har vist god evne til å kvalitetssikre landprogrammer, prosesser og strukturer. Imidlertid har Norad også opplevd tilfeller der kjernestøttens prioriteringer har overstyrt GFFs prioriteringer i deres felles arbeid på landnivå. Norad har tatt opp dette både med GFF, Verdensbanken og Verdensbankens styre.<sup>246</sup> Norad utdyper at dette var i forbindelse med GFF-tildelinger i 2018. Flere av mottakerlandene oppfattet at innretningen på kjernestøtten virket forhåndsbestemt og prioriterte temaet tidlig barndom og ernæring. Dette ble dermed delvis ansett som en føring for GFF. Ifølge Norad mente derfor noen land at Verdensbanken ikke var åpen for innspill verken fra mottakerlandene selv eller andre givere og samarbeidspartnere på landsnivå. Prosessene på landnivå har imidlertid blitt mer inkluderende, opplyser Norad.<sup>247</sup>

### «Transfer out-del» i flergiverfond innfører et ekstra ledd fra giver til sluttmottaker

Det er en mulighet for flergiverfond å gi noen av midlene videre til andre organisasjoner som gjennomfører prosjektene (*transfer out*). Verdensbanken vil da ikke ha noe ansvar for disse midlene. I beslutningsdokumentet for tilskuddsavtalen for GFF i 2021–2023 går det fram at kommende avtaler skal åpne opp for en «transfer out»-del til bestemte organisasjoner. Det blir organisasjonen som skal implementere tilskuddet, som får ansvaret for midlene og rapporteringen.

Per 2021 er det utbetalt «transfer out»-midler til Unicef og Verdens helseorganisasjon på til sammen 6,6 millioner dollar. Utenriksdepartementet påpeker i brev 24. september 2021 at disse midlene utgjør en liten del av fondets totale størrelse. Utdelingen med «transfer out»-delen er at Verdensbanken ikke har noe ansvar for midlene som gis videre, noe som fører til et såkalt ansvarsvakuum (*accountability gap*). Slik blir mer av ansvaret for å følge opp midlene overlatt til giverne. Norge har vært med på å jobbe for «transfer out» i GFF og har blant annet vært opptatt av muligheten dette gir for å benytte faglig bistand fra for eksempel FN-organisasjoner inn i GFF. I GFF var det blant annet et ønske å bruke Unicef som tilskuddsagent. Verdensbanken er rettet mot land, ikke mot private aktører. Det var derfor lettere å bruke Unicef, som har enklere mekanismer for å jobbe med private aktører, ifølge Norad. Det har likevel vært noe skepsis i Norad rundt «transfer out», blant annet fordi Verdensbanken ikke vil ha ansvaret for midlene når denne mekanismen benyttes.<sup>248</sup>

I forbindelse med at GFF åpnet for å videreføre midler til andre organisasjoner, skulle det utarbeides en manual («Operations Manual») som skulle regulere oppgaver og ansvar mellom GFF-sekretariatet, mottakerorganisasjonen «Eligible Transfere» og fondskomiteen. I beslutningsdokumentet, som ble utarbeidet i 2019, ble det understreket at Norad ville følge utviklingen av manualen nøye for å sikre at den dekket alle viktige områder.

Per april 2021 finnes det fortsatt ingen ferdig utviklet manual. GFF-sekretariatet har kommet til at det ikke er hensiktsmessig med en egen manual bare for GFF-fondet. I stedet har Verdensbanken vært opptatt av å få på plass mer standardiserte manualer for alle fond som benytter mekanismen. Det finnes per 2021 heller ingen utviklet manual om «transfer out» som omfatter alle fond, men det pågår ifølge Norad arbeid med dette.<sup>249</sup> Norad mener i sum at «transfer out» i GFF er tilstrekkelig regulert i forhold til den risikoen mekanismen utgjør.<sup>250</sup>

«Transfer out» innebærer ikke bare at midlene går gjennom en ekstra organisasjon før de kommer fram til sluttmottaker, men også at det trekkes kostnader til administrasjon i et ekstra ledd. Ekstra administrasjonskostnader ved transfer out-avtaler er nærmere omtalt i 6.3.2.

### 5.3.3 Oppnådde resultater

GFF har et overordnet resultatrammeverk som er utviklet på bakgrunn av en endringsteori. Resultatrammeverket har indikatorer på alle nivåer: både på samfunns-, bruker- og produktnivå (*impact, outcome* og *output*). Et utvalg av

<sup>246</sup> Norads beslutningsdokument for tilskuddsavtalen for 2021–2023, 29. august 2019.

<sup>247</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>248</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>249</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>250</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

indikatorne blir samlet og aggregert for alle landene. I tillegg utvikler hvert mottakerland sitt eget resultatrammeverk basert på landets prioriteringer. Norad har vært med på å utvikle resultatrammeverket.

Norad gjør en grundig vurdering av resultatrammeverket i beslutningsdokumentet fra 2019. Norad viser blant annet til at GFF ikke forsøker å si at resultatene på feltet oppnås på grunn av GFFs egne aktiviteter, men at GFF bidrar til de samlede resultatene innenfor helse. Norad framholder i beslutningsdokumentet at GFFs aktivitetsindikatorer er viktige for å kunne vurdere GFFs merverdi. Norad opplyser at det har vært en kontinuerlig utvikling på dette området. Fondet viser, ifølge Norad, gjennom sin nye strategi tydeligere hvordan GFF bidrar til merverdi.<sup>251</sup>

I årsrapporten for 2018–2019 viser GFF til positive resultater samlet sett. Dødeligheten blant nyfødte og barn under fem år hadde gått ned i alle de 27 landene som hittil hadde mottatt GFF-støtte. Andel tenåringsgraviditeter hadde gått ned i 26 av landene. I tillegg hadde 19 av de 27 GFF-landene økt sin nasjonale finansiering av helsetjenester per innbygger. Her er imidlertid kilden fra 2016, det vil si før GFF hadde startet. På spørsmål om hvordan dette kan være en positiv trend GFF tar fram, oppfatter ikke Norad det slik at GFF hevder at økningen i helseutgifter per innbygger tilskrives GFFs engasjement spesielt.<sup>252</sup> Det tydeliggjøres imidlertid ikke i årsrapporten at denne utviklingen ikke skyldes bidrag fra GFFs aktiviteter.



GFF gir støtte til 49 lav- og mellominntektsland for å bidra til å nå bærekraftsmål 3 om å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle. Bildet viser pasienter ved et sykehusapotek i Bamenda, Kamerun. Foto: Dominic Chavez / Verdensbanken.

## Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter

Støtte til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) er et viktig mål for norsk helsebistand, og GFF er et viktig instrument for å nå dette målet. Norge har ønsket å kunne følge utviklingen innen SRHR i GFF. Det finnes imidlertid ingen reelle tall som viser hvor mye som benyttes til SRHR.

Det anslås at 28 prosent av de totale bevilgningene i GFF går til SRHR, men disse tallene er basert på modelleringer fra historiske data fra GFFs forløper, HRITF.<sup>253</sup> Dette estimatet vil trolig justeres ned til 26 prosent fra 2021, opplyser Norad. For Uganda svarer GFF at 9 prosent av prosjektets midler er brukt til å kjøpe inn utstyr til familieplanlegging og til å finansiere en rådgiver for reproduktiv helse.<sup>254</sup>

Det finnes også mange anbefalte SRHR-indikatorer for å måle framgang i bærekraftsmål 3 om helse. I det globale resultatrammeverket for GFF er det kun én indikator – fødselsrate for ungdom – som GFF er ansvarlig for å innhente data om. Av de andre SRHR-indikatorne er det opp til hvert enkelt land om data skal samles inn. Siste

<sup>251</sup> Ibid.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Norads beslutningsdokument for tilskuddsavtalen for 2021–2023, 29. august 2019.

<sup>254</sup> Brev fra GFF til Riksrevisjonen 14. januar 2021.

årsrapport viser kun til sporadiske bidrag fra enkeltland på området. GFFs bidrag til SRHR måles med andre ord ikke på en systematisk måte.

Norad viser til at dette er en problemstilling som de har vært i dialog med GFF om over lengre tid. Bakgrunnen er at SRHR-relaterte intervensjoner avhenger av hva som er prioritert i investeringsplanen i det enkelte land. Indikatorene på overnasjonalt nivå er også satt opp på en slik måte at man får begrenset informasjon om oppnådde resultater for SRHR. Foreløpig er den beste tilgjengelige informasjonen å se hvilke SRHR-indikatorer som er benyttet i enkeltland, opplyser Norad.<sup>255</sup> Utenriksdepartementet påpeker for øvrig at SRHR omhandler sensitive spørsmål om rettigheter i mange land, og må derfor behandles forsiktig innen nasjonale lover, kultur og forhold ellers for ikke å bli reversert av sterke politiske krefter.<sup>256</sup>

### 5.3.4 Kritikk av GFF

#### Kritikk fra Sverige

Sverige er, i likhet med Norge, en viktig aktør innen global helse. Sverige har ved flere anledninger uttalt at de ønsker å forenkle det globale helsesystemet og ikke bygge opp nye strukturer, som GFF.<sup>257</sup>

Det er en risiko for at støtten som blir gitt til GFF, går på bekostning av støtte til FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens helseorganisasjon (WHO) og andre organisasjoner i FN-systemet, opplyser Sveriges utenriksdepartement i intervju i 2020. Disse organisasjonene har mandat fra FN til å arbeide innenfor helse og er dermed normsettende, noe GFF ikke er. Det er derfor en risiko for at de normsettende organisasjonene blir svekket. Samtidig mener det svenske utenriksdepartementet at det er et positivt potensial i GFF. Det er fordi GFF, som en del av Verdensbanken og IDA, har en sterkere tilknytning til mottakerlandenes finansdepartement og dermed kan få bedre gehør for hvor viktig det er med finansiering til helse. Utenriksdepartementet i Sverige mener likevel at risikoen for fragmentering av helsebistanden var og er større enn fordelene ved GFF-modellen.

Sveriges utenriksdepartement, ved sjefen for multilaterale banker, opprettholder sin kritikk av GFF i 2021.<sup>258</sup> Utenriksdepartementet opplyser at en rekke givere har kommet til motsatt konklusjon og støtter GFF.<sup>259</sup>

#### Kritikk mot GFF fra sivilsamfunnsorganisasjoner

GFF blir kritisert på en rekke områder i et felles brev undertegnet av sivilsamfunnsorganisasjoner av 5. november 2018, deriblant Leger uten Grenser og Oxfam.<sup>260</sup> Kritikken av GFF handler blant annet om at mottakerland og sivilsamfunnsorganisasjoner ikke er inkludert i GFFs styre, bekymring for tilbakebetaling av lån fra IDA, og skepsis til bruk av resultatbasert finansiering. Mye av kritikken blir gjentatt og opprettholdt i 2020.<sup>261</sup>

Utenriksdepartementet svarer at de jobber kontinuerlig med å formidle synspunkter fra blant annet sivilsamfunnsorganisasjoner til GFF. Dialogen mellom Norge og sivilsamfunnet har vært god, og brevet fra sivilsamfunnsorganisasjonene har blitt diskutert i den løpende dialogen med organisasjonene. Departementet har derfor ikke vurdert det som naturlig å besvare brevet ytterligere.<sup>262</sup>

Norad opplyser at GFF har tatt flere grep for å styrke samarbeidet med det sivile samfunn, blant annet ved å institusjonalisere høringer med sivilsamfunnsorganisasjoner. Mottakerland og sivilsamfunnsorganisasjoner er imidlertid fortsatt ikke representert i GFFs fondsstyre. I slutten av 2020 vil et oppdatert rammeverk skissere

---

<sup>255</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>256</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>257</sup> [https://www.development-today.com/archive/2018/october/sweden\\_turns\\_down\\_norwegian-sponsored\\_gff\\_health\\_initiative](https://www.development-today.com/archive/2018/october/sweden_turns_down_norwegian-sponsored_gff_health_initiative) [Hentdato 19.02.2021].

<sup>258</sup> E-post fra Sveriges utenriksdepartement 30. april 2021.

<sup>259</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>260</sup> <https://www.wemos.nl/wp-content/uploads/2018/11/Joint-Open-Letter-to-the-GFF-by-Wemos-and-CSOs-05112018.pdf>.

<sup>261</sup> Lisa Seidelmann, Myria Koutsoumpa, Frederik Federspiel & Mit Philips (2020) The Global Financing Facility at five: time for a change? Sexual and Reproductive Health Matters.

<sup>262</sup> Utenriksdepartementet, e-postutveksling, 1. juni 2021, mottatt i forbindelse med verifisering av referat fra intervju 4. mai 2021.



konkrete tiltak for å styrke GFFs samarbeid med det sivile samfunnet, ifølge GFFs årsrapport for 2019–2020. Det oppdaterte rammeverket ifølge Utenriksdepartementet offentlig tilgjengelig på GFFs hjemmesider per juni 2021.<sup>263</sup>

### 5.3.5 Rapportering i Prop. 1 S

GFF er omtalt i budsjettproposisjonene for alle årene i perioden 2015–2021. Omtalen har blitt betydelig kortere med årene, i tråd med omlegging av proposisjonen. I proposisjonen for 2021 vises det til at GFF er et av flere særlig viktige partnerskap for å nå delmål under bærekraftsmål 3: delmål 3.1 og 3.2 om mødre- og barnehelse og 3.3 om bekjempelse av smittsomme sykdommer. Utenriksdepartementet skriver blant annet at GFF rapporterer om framgang i de 36 GFF-landene. Dødeligheten blant nyfødte og barn under fem år og ungdomsgraviditet gikk ned i alle land som mottok GFF-støtte i 2019. Departementet skriver også at GFF bidro til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter gjennom resultatbasert finansiering i land som Kongo, Kenya og Uganda.

Omtalen av GFF er relativt lik i proposisjonene for 2020 og 2019 som i 2021. I proposisjonen for 2020 vises det til at nesten alle de opprinnelige GFF-landene gjennom samarbeid med GFF har startet reformarbeidet for å mobilisere mer nasjonale ressurser knyttet til kvinners, barns og ungdoms helse. I Prop. 1 S for 2019 skriver departementet at GFF begynte å vise resultater allerede i 2017. Norge har blant annet bidratt til at seksuell og reproduktiv helse og rettigheter prioriteres, og det er estimert at 28 prosent av innsatsen gikk til dette formålet i 2017.

Vi har også gjennomgått Norads innspill til tekst om GFF til Prop. 1 S for årene 2018–2021. I sitt innspill til Prop. 1 S (2020–2021) skriver Norad følgende: «Helseutgifter per innbygger finansiert gjennom innenlandske kilder har økt i 2/3 av GFF-landene som mottok støtte i 2019. Eksempelvis bidro GFF sammen med Det globale fondet, Gavi og sivilt samfunn til Elfenbenkystens forpliktelse til å øke helsebudsjettet med 15 pst. per år og var i 2019 16,8 pst. høyere enn i 2018.» I Prop. 1 S (2020–2021) skriver imidlertid Utenriksdepartementet at «Helseutgifter per innbygger finansiert gjennom innenlandske kilder økte i 2/3 av GFF-landene som mottok støtte i 2019. Dette budsjettet var i 2019 16,8 pst. høyere enn i 2018». Her framstår det i Prop. 1 som at økningen som egentlig gjaldt Elfenbenskysten spesielt, gjaldt for to tredeler av GFF-landene.

Utenriksdepartementet bekrefter at økningen kun gjaldt Elfenbenskysten, og at glippen skyldtes et redaksjonelt kutt i teksten.<sup>264</sup>

## 5.4 International Finance Facility for Education (IFFEd)

I 2015 ble en ny internasjonal utdanningskommisjon lansert. Statsminister Erna Solberg var en av initiativtakerne til kommisjonen som blant annet skulle finne nye løsninger for å mobilisere mer penger til utdanning for barn i utviklingsland. Norge dekket alle kostnadene til kommisjonen, totalt 103 millioner kroner.<sup>265</sup> Høsten 2016 leverte kommisjonen sin rapport, som inneholdt flere anbefalinger. En av de mest konkrete gikk ut på å etablere en ny finansieringsmekanisme for utdanning, kalt IFFEd (International Finance Facility for Education). Mekanismen skulle rettes mot mellominntektsland og gi disse mulighet til å ta opp lån til utdanning.

Fra 2017 har Norad hatt forvaltningsansvaret for samarbeidet med Utdanningskommisjonen. Samme år ble Norge med i en teknisk arbeidsgruppe som skulle jobbe videre med IFFEd.<sup>266</sup> Interne dokumenter fra Norad viser at direktoratet arbeidet aktivt med opprettelsen av IFFEd fra 2017 til 2019. Norge besluttet imidlertid i november 2019 å ikke støtte IFFEd.

---

<sup>263</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>264</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>265</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/kostbar-kommisjon/>.

<sup>266</sup> Norad, bestilling fra Utdanningsseksjonen til AMOR av innspill til norske posisjoner og saker som bør avklares i IFFEd Technical Working Group-møte i London 30. august 2017, 24. august 2017.



## 5.4.1 Momenter som ble vurdert i utredningsfasen

### Mottakerorientering

Prosesen med å etablere IFFEd har i stor grad vært giverstyrt. Utdanningskommisjonen består riktignok av representanter fra både giverland og mottakerland, inkludert den tidligere presidenten av Tanzania og den tidligere finansministeren i Nigeria.<sup>267</sup> I et møte mellom representanter fra Norge, Frankrike og utdanningskommisjonen om IFFEd stilte Frankrike spørsmål ved hvorvidt man var sikre på at landene faktisk ønsket å ta opp lån til utdanning. En representant for det norske Utenriksdepartementet viste da til at presidenten i Tanzania hadde besøkt 14 land og fått positive tilbakemeldinger.<sup>268</sup> Alle landene som har deltatt i arbeidsgruppen for IFFEd, er imidlertid giverland. Dermed er det giverlandene som har tatt de viktige beslutningene i prosessen.

Eksterne eksperter har også kritisert initiativet for manglende mottakerorientering. Et argument som har blitt trukket fram, er at fattige land ikke ønsker å låne penger til utdanning, som er premisset for IFFEd. Initiativet blir ifølge kritikerne drevet fram av givere som mener at fattige land burde bruke mer penger på utdanning.<sup>269</sup> Norad har også vært opptatt av utfordringen ved mottakerorientering, og har etterlyst en bedre analyse av den faktiske etterspørselen i mottakerlandene etter et slikt initiativ.<sup>270</sup>

### Fragmentering

Spørsmålet om IFFEds merverdi til den internasjonale bistandsstrukturen var høyt på agendaen til Norad og andre givere, særlig i den tidlige fasen av arbeidet. Norad ville ikke at IFFEd skulle føre til parallelle strukturer og fragmentering på utdanningsfeltet. Derfor var Norad også opptatt av at IFFEd, GPE (Det globale partnerskapet for utdanning) og ECW (Education Cannot Wait) skulle eksistere sammen på et effektivt og samordnet vis.<sup>271</sup> Det kommer imidlertid ikke tydelig fram av dokumentasjonen om dette spørsmålet ble avklart underveis i prosessen. I februar 2019 stilte Norad fremdeles spørsmål ved om IFFEd var den beste løsningen på det definerte problemet<sup>272</sup>.

### Resultatrammeverk

Norad bidro med innspill til utkast til resultatrammeverk for IFFEd i flere runder. Resultatseksjonen pekte i 2017 på at utkastet manglet «essensiell informasjon», blant annet om forventede resultater, og ga flere detaljerte innspill til hvordan rammeverket kunne forbedres.<sup>273</sup> I 2019 ga resultatseksjonen ytterligere innspill til foreslåtte indikatorer for IFFEd. Seksjonen skrev da at det var «litt bekymringsverdig at det ikke er større fremgang [innen] [...] opplegget for resultatstyring/måling».<sup>274</sup>

### Finansieringsløsningen

IFFEd er en innovativ finansieringsmekanisme der mye skal finansieres gjennom en garantiordning. Det kommer fram av Norads dokumenter at det var utfordrende for Norge og andre givere å avklare hvordan dette skulle gjøres i praksis. Inntil Norad fikk en endelig avklaring fra Utenriksdepartementet / Statsministerens kontor / Finansdepartementet om hvordan Norge skulle forholde seg til garantiordningen, var det vanskelig å bli mer konkret fra norsk side om en tidslinje for eventuelt å kunne stille garanti og hvor stor en slik garanti ville være.<sup>275</sup> Det går ikke fram av dokumentasjonen vi har innhentet om Norad fikk en avklaring på om Norge kunne stille garantier.

I desember 2018 pekte Norad på at IFFEd-prosessen nå gikk raskere framover på grunn av politisk vilje i flere land. Likevel mente Norad at «det store spørsmålet som fremdeles må avklares for en rekke givere, er hvorvidt de

<sup>267</sup> <https://educationcommission.org/about/commission-leadership/>.

<sup>268</sup> Norads oppsummering av møter om IFFEd med Frankrike og Argentina under UNESCOs generalkonferanse av 16. november 2017.

<sup>269</sup> <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/skepsis-til-norskstottet-utdannings-satsing/>. [Hentedato 19.08.2021]

<sup>270</sup> Norad, Norges innspill til januar 2018-versjonen av IFFEds designdokument, av 14 februar 2018.

<sup>271</sup> Norad, Norway input to the IFFEd Consultation Paper discussed in Brussels 7 November 2017; IFFEd-bestilling til AMOR 12. desember 2017.

<sup>272</sup> Norad, norske posisjoner og problemstillinger for diskusjoner i møte om IFFEd i Stockholm 11.–12. februar 2019.

<sup>273</sup> Resultatseksjonens svar på bestilling til AMOR innspill til mandat for møte om IFFEd 28. august 2017.

<sup>274</sup> Norad, IFFEd Innspill fra AMOR om resultater m.m. møter 13.–15. mars 2019 i London, 12. mars 2019.

<sup>275</sup> Intern e-post fra Norad av 28. november 2018.

kan stille garantier». Dette var ifølge Norad avgjørende for om IFFEd ville kunne nå finansieringsmålet sitt.<sup>276</sup> Utenriksdepartementet opplyser at departementet fikk avklart at det ville være mulig for Norge å stille denne typen garanti.<sup>277</sup>

#### 5.4.2 Beslutningen om ikke å støtte IFFEd

Etter mye arbeid med å utvikle IFFEd reduserte Norad mot slutten av 2019 sitt arbeid med initiativet etter politiske signaler. I første halvdel av 2019 deltok Norad på møter mellom de multilaterale utviklingsbankene og givere om innretningen på IFFEd. Arbeidet inkluderte forhandlinger om avtaleverk, resultatrammeverk, og styringsstruktur.<sup>278</sup> Ifølge Norads årsrapport ble dette så å si ferdig utviklet, men etter politiske signaler om mindre interesse for IFFEd reduserte Norad arbeidet de siste månedene i 2019.

I november 2019 sendte Utenriksdepartementet et brev til Gordon Brown, leder for Utdanningskommisjonen, og den britiske statsråden for internasjonal utvikling. I brevet ble det informert om at Norge ikke ville støtte IFFEd i første omgang. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ble tatt en politisk beslutning, som også var forankret i regjeringen, om at Norge likevel ikke ville gå inn i fondet. IFFEd ble ifølge departementet nedprioritert til fordel for initiativer knyttet til utdanning i krise og konflikt. Regjeringen ville prioritere bistand til utdanning til de mest sårbare landene, mens IFFEd var rettet mot mellominntektsland.

Utenriksdepartementet viser videre til at flere mellominntektsland sliter med et økende gjeldsproblem. Siden IFFEds formål er å gi lån til utdanning, vil det bidra til å øke gjeldsbyrden til disse landene. IFFEd er per 2021 ikke igangsatt, fordi flere land enn Norge har vurdert at de ikke kan støtte initiativet på disse premissene.<sup>279</sup>

Manglende interesse fra givene og usikker etterspørsel blant mulige mottakerland gjør det mindre sannsynlig at IFFEd vil bli etablert, ifølge Utenriksdepartementets beslutningsnotat fra 2020. Dersom IFFEd etableres, vil det konkurrere om gavebistand med mer etablerte multilaterale finansieringsmekanismer for utdanning. Utenriksdepartementet skriver også at opprettelsen av nok en mekanisme vil kunne bidra til en ytterligere fragmentering på utdanningsområdet.<sup>280</sup>

Utenriksdepartementet utdyper i sine kommentarer til rapporten 24. september 2021 at Norad arbeidet med opprettelsen av IFFEd fordi dette var høyt politisk prioritert. Utenriksdepartementet ba derfor Norad følge det opp. Norad gjorde en grundig vurdering og stilte kritiske spørsmål i en tidlig fase, men det var fremdeles politisk vilje til å utrede IFFEd videre. Departementet påpeker at forslaget om IFFEd ble lansert i en rapport fra Utdanningskommisjonen som Norge finansierte.

Videre viser Utenriksdepartementet til at Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling* understreker at Norge skal være en pådriver for utviklingen av nye virkemidler på området. Dette inkluderer å videreutvikle og teste ut nye finansieringsmekanismer. I tråd med dette ble IFFEd-modellen nøye utredet. Ifølge departementet ville det være mer kritikkverdig aldri å utrede nye mekanismer, eller å opprette mekanismen til tross for kritiske vurderinger, bare fordi man hadde lagt mye arbeid i det. Utenriksdepartementet peker også på at IFFEd inngikk i en strategisk tenkning på utdanningsfeltet som var i tråd med regjeringens politikk.

---

<sup>276</sup> Norad sin oppsummering fra IFFEd-møter i Haag 3.–4. desember 2018, av 6. desember 2018.

<sup>277</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>278</sup> Norad sin årsrapport for 2019.

<sup>279</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>280</sup> Utenriksdepartementets beslutningsnotat om videreutvikling av den norske utdanningssettingen, inkludert statsministerens pådriverrolle innen global utdanning, 15. april 2020.

## 6 Kostnader i fond

I dette kapitlet ser vi på hva det koster for Norge å gi bistand gjennom Verdensbankens fond og FIF-er, der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester. Vi starter med ressursbruk i norsk bistandsforvaltning. Deretter ser vi på kostnader i Verdensbanken for fond samlet og så på kostnadsfordeling i de bankutførte flergiverfondene Global Financing Facility (GFF), Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) og Jobs Umbrella. Videre ser vi på kostnadsfordelingen i FIF-er, eksemplifisert med Global Partnership for Education (GPE). For GFF og GPE ser vi også på kostnader på landnivå ved å benytte to prosjekter i Uganda som eksempel. Vi har valgt å gå i dybden på disse to fondene fordi Norge gir flere hundre millioner kroner årlig til begge. Samtidig representerer de ulike typer fond. Til slutt viser vi et eksempel på hvordan konsulentbruk fører til et ekstra ledd med kostnader før midlene når mottakerlandet.

Kapitlet viser at det går mye midler til administrasjon i flere ledd både i flergiverfond og FIF-er. Det er lite åpenhet om slike kostnader. Verdensbanken offentliggjør ikke informasjon om hvor mye de samlet tar inn fra fondene for å dekke sine administrasjonskostnader. Finansiell informasjon er vanskelig tilgjengelig, og det er heller ikke alltid klart hva som inngår i fondenes administrasjonskostnader. Det er også mye penger som går til bankutførte fond uten at det er tydelig hva resultatet av disse midlene er. Undersøkelsen viser dessuten at Utenriksdepartementet ikke har regnet på hva det koster å kanalisere bistanden gjennom fond. Hva administrasjon og drift av fond koster, rapporteres heller ikke i budsjettproposisjonene.

Utenriksdepartementet legger til grunn i budsjettproposisjonene for 2017 og 2018 at utviklingsbankene representerer store multilaterale spleiselag med stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster. Utenriksdepartementet har også i sine kommentarer til denne rapporten pekt på at Verdensbankens effektivitet underbygges av de fleste multilaterale evalueringer. Departementet viser i den sammenheng til to rapporter fra 2016: Den ene er fra Storbritannias departement for utviklingssamarbeid (DFID), og den andre er MOPAN<sup>281</sup>-gjennomgangen av Verdensbanken.<sup>282</sup> Begge rapportene handler i stor grad om bankens kjernestøtte, og ikke Verdensbankens fond. Samtidig peker rapportene på forbedringsområder for tematiske fond. DFID viser blant annet til at resultater og rapportering bør forbedres, mens MOPAN trekker fram at åpenheten må forbedres.<sup>283</sup>

Utenriksdepartementet legger til at bistandseffektivitet ikke kan vurderes isolert til norsk støtte til fond i Verdensbanken. Samarbeid gjennom multilaterale fond gjør at alle givere sparer tid og ressurser. Bistand gjennom fond vil i tillegg avlaste fattige lands myndigheter, som må forholde seg til mange bilaterale givere med egne agendaer og krav. Multilateralt utviklingssamarbeid øker i tillegg mottakerlandenes gjennomføringsevne.<sup>284</sup>

### 6.1 Et komplekst system med lite åpenhet om kostnader

All norsk støtte til fond rapporteres inn som offentlig godkjent bistand til OECD DAC. I midlene inngår også det som brukes til administrasjon og drift. Slike administrasjonskostnader kan påløpe i flere ledd fra midlene går fra Norge og fram til sluttbruker i mottakerland. Det finnes ikke lett tilgjengelige oversikter over hva som samlet går til transaksjonskostnader i de ulike leddene. Det er også store forskjeller i hvordan midler til administrasjon og drift blir kategorisert og beregnet både mellom flergiverfond og FIF-er og innad i fondene over tid.

Å regne ut hva som går med til administrasjon og drift i bistand gitt gjennom Verdensbankens fond og FIF-er, er en omfattende oppgave. Det er mange regler for fond som endres over tid, og det er ikke full åpenhet om hva kostnadene er. Norad har ved flere anledninger<sup>285</sup> tatt opp at Verdensbanken bør sikre større synlighet om satsene

---

<sup>281</sup> MOPAN er et nettverk for givere som samarbeider om uavhengige vurderinger av multilaterale organisasjoner.

<sup>282</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>283</sup> Department for International Development (2016) *UK engagement with the World Bank Group 2015/16* og MOPAN (2017) *Institutional Assessment Report. The World Bank. MOPAN 2015–2016 Assessments.*

<sup>284</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>285</sup> Norad tok opp punktene på møtet i Trust Fund Forum i september 2019. Norad har også spilt inn disse punktene til Utenriksdepartementet i forkant et styremøte i Verdensbanken i september 2018.

for administrasjonskostnader for både flergiverfond og FIF-er. Norad mener at det ville være nyttig med en forenkling av Verdensbankens system for å beregne administrative kostnader. Direktoratet har også oppfordret Verdensbanken til å gjøre finansiell informasjon om fondene bedre tilgjengelig.

I 2019 gjennomførte Norad en evaluering av Norges støtte til fond gjennom Verdensbanken og FNs fellesfond. Et av hovedfunnene fra evalueringen er at den totale kostnaden for å gi bistand gjennom fond ikke kommer tydelig fram. Det skyldes at driftskostnader belastes i flere ledd, etter hvert som tildelingene beveger seg nedover bistandsverdikjeden. Denne praksisen reduserer sannsynligvis andelen av bistanden som når fram til gjennomføring av tiltak i lavinntekts mottakerland.<sup>286</sup>

Av denne grunn er også en av Norads anbefalinger i evalueringen at Utenriksdepartementet i samarbeid med givere, Verdensbanken og FNs utviklingsprogram (UNDP) innleder diskusjoner for å utvikle rutiner for kostnadsinndekning som synliggjør alle driftsutgifter på et enkelt ledd i verdikjeden. Praksisen med å belaste driftsutgifter i flere ledd legger ikke til rette for effektivitet i tilskudsforvaltningen.

## 6.2 Ressursbruk i Utenriksdepartementet og Norad til forvaltning av fond

Vi har gjennom intervju og skriftlige spørsmål innhentet informasjon fra Utenriksdepartementet og Norad om hvilke ressurser de bruker til å forvalte fond. Det framgår av svarene<sup>287</sup> at norsk bistandsforvaltning antar at det brukes relativt lite ressurser på å forvalte norske penger til flergiverfond og FIF-er.

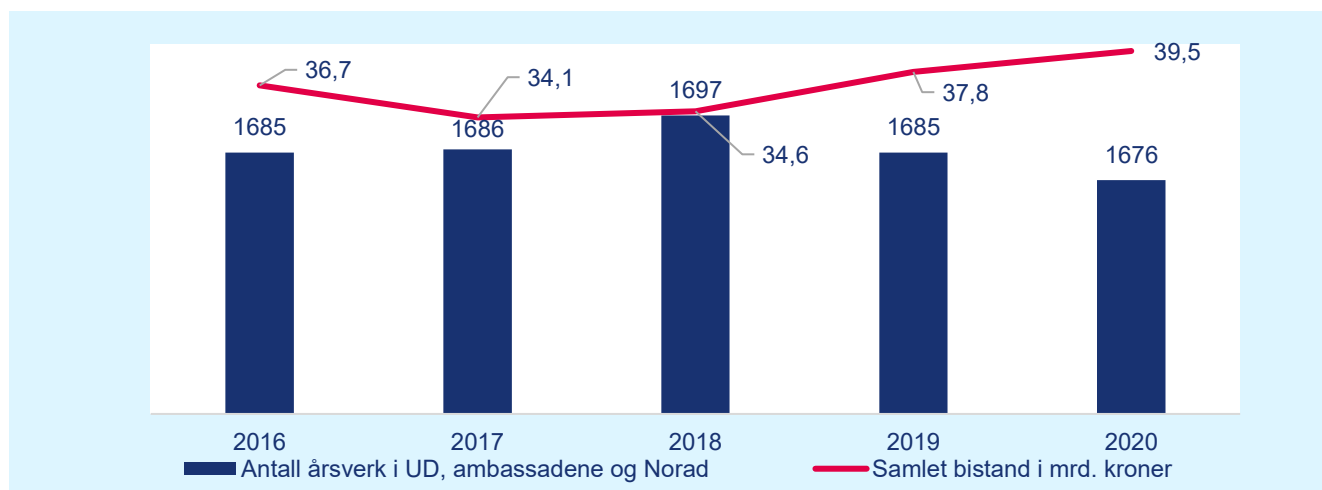
Figur 8 gir en oversikt over samlet norsk bistand og antall årsverk for alle i Utenriksdepartementet for årene 2016–2020. Figur 8 viser at selv om bistanden har økt, så har antall ansatte gått ned. Det har med andre ord blitt noe færre mennesker til å forvalte større midler. En betydelig del av økningen i bistandsbudsjettet har gått til multilateral øremerket bistand, deriblant til fond. Selv om norsk bistandsforvaltning benytter relativt mindre ressurser på å forvalte norske penger til flergiverfond og FIF-er enn om de skulle gitt bistanden direkte til landene, er ikke kostnadene til administrasjon og drift fjernet; de er bare flyttet ut av Norge. Dette skal vi se nærmere på under punkt 6.3.1.

---

<sup>286</sup> Norads oversendelsesnotat til Utenriksdepartementet, *Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap – Verdensbanken og FNs fellesfond*, 18. september 2019.

<sup>287</sup> Resten av teksten i punkt 6.2, dersom ikke annet framgår, er bygget på skriftlige svar fra Utenriksdepartement 29. mai 2020 og intervju med Norad 9. oktober 2020.

**Figur 8 Samlet norsk bistand i milliarder kroner og antall årsverk i Utenriksdepartementet, ved ambassadene og Norad for 2016–2020**



Kilde: Norsk bistand i tall, Prop. 1 S for årene 2016–2020

Utenriksdepartementet har ikke et tidsregistreringssystem som viser hvor mange timer ansatte jobber med de enkelte fondene eller andre større oppgaver. Norad har heller ikke et generelt tidsføringssystem som gir oversikt over tidsbruk på større oppgaver. Enkelte seksjoner lager egne oversikter over egen tidsbruk i tillegg til det ordinære tidsregistreringssystemet i SAP, opplyser Utenriksdepartementet. Det er derfor svært vanskelig å anslå ressursbruken som går med til å følge opp fond. Dette beror også på at ansatte prøver å følge opp flere fond ved reiser.<sup>288</sup>

Utenriksdepartementet og Norad har likevel kommet med grove anslag over ressursbruk til enkelte fond per år. Anslagene varierer noe over tid siden forvaltningsansvaret for flere av fondene har blitt flyttet fra Utenriksdepartementet til Norad. Norad anslår at det går med 26 dagsverk til SREP, mellom 10 og 15 dagsverk til CGAP, ca. 1130 dagsverk til GFF, og i underkant av ett årsverk til GPE. Utenriksdepartementet anslår at det årlig går med om lag 20 dagsverk til Jobs Umbrella. CGAP ble kun sporadisk fulgt opp i 2016–2017. Fra høsten 2017 ble det brukt omtrent 85 dagsverk fram til CGAP ble overført til Norad i 2018.

Vi har også spurt åtte ambassadere med bistandsportefølger om å anslå ressursbruk som går med til å følge opp fond. Svarene varierer fra tilnærmet null til omtrent 30 prosent av arbeidet for én ansatt. De fleste ambassadene legger til at det er vanskelig å gi et godt anslag over ressursbruk.<sup>289</sup>

På spørsmål om Utenriksdepartementet har gjort en vurdering av om det er mer kostnadseffektivt å kanalisere midler via fond enn å kanalisere midlene som kjernestøtte til Verdensbanken, svarer departementet at det ikke har ferdigstilt en slik vurdering. Det er vanskelig å regne ut transaksjonskostnadene til kjernestøtte fordi styreaktiviteten foregår hele tiden. Å sammenligne kostnader brukt til forvaltning av fond og kjernestøtte blir som å sammenligne epler og pærer. Styrearbeidet, som skjer i forbindelse med kjernestøtten, er mye politisk arbeid, mens oppfølging av fond er mer ren forvaltning. Departementet har gjort flere forsøk på å regne ut kostnadene til oppfølging av kjernestøtten, men det har aldri resultert i noe konkret.<sup>290</sup> Utenriksdepartementet legger til at de siste årene har det vært brukt betydelige ressurser til å rydde i arbeidet med og avslutte eldre fond, samtidig som departementet inngår færre avtaler med nye fond.<sup>291</sup>

<sup>288</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>289</sup> Det er ambassadene i Bangladesh, Indonesia, Myanmar, Mosambik, Malawi, Kenya, Tanzania, Uganda og Ghana som er blitt spurt.

<sup>290</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>291</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

## 6.3 Kostnader i flergiverfond eksemplifisert ved helsefondet GFF og to bankutførte fond

For å forstå hvordan kostnader beregnes i flergiverfond, gis det innledningsvis en forklaring på hvordan dette gjøres i henholdsvis bankutførte og mottakerutførte fond. Deretter ser vi på administrasjonskostnader i følgende flergiverfond: GFF, CGAP og Jobs Umbrella.

### 6.3.1 Generelt om beregning av administrasjonskostnader i flergiverfond

Gjennom avgifter og gebyrer trekker Verdensbanken midler fra flergiverfondene for å dekke utgifter til fellestjenester i Verdensbanken. Dette gjelder for eksempel IKT, HR-tjenester, juridiske tjenester, forsikring og regnskap. Verdensbanken har tidligere dekket det meste av disse kostnadene for flergiverfond. Denne praksisen stammer fra en tid da flergiverfond utgjorde en liten del av bankens aktiviteter.<sup>292</sup> Banken har, ifølge Utenriksdepartementet, vært misfornøyd med at den ikke fikk dekket alle sine indirekte utgifter til å drifte fondene.<sup>293</sup> Underdekningen av kostnader i flergiverfond har ifølge Verdensbanken blitt finansiert av kjernestøtten. Verdensbanken har derfor endret på systemet for kostnadsinndekning for å redusere underdekningen. I 2015 kom en standardisering av kostnadsinndekningssystemet som skulle gjelde for alle flergiverfond. Deler av denne er igjen blitt revidert i 2021 og vil gjelde for fond opprettet etter 1. januar 2021.

- Fra 2016 ble det innført en indirekte rate for **de bankutførte fondene** der 17 prosent trekkes av fondets personalkostnader. Dette betyr at høyere personalkostnader i fondene gir en større total sum penger til Verdensbanken sentralt. I et forenklet eksempel betyr det at for et bankutført fond på 100 kroner så går i gjennomsnitt ca. 70 kroner<sup>294</sup> til personalkostnader. Det trekkes deretter 17 prosent av de 70 kronene, noe som utgjør 12 kroner. Fra 2021 er det innført en ny rate på 12 prosent for bankutførte fond. Denne raten trekkes av alle kostnadene, og ikke bare personalkostnadene. Dette innebærer at det også hadde blitt trukket 12 kroner per 100 kroner til et bankutført fond. Utenriksdepartementet bemerker i kommentarer til rapportutkast av 24. september 2021 at det er positivt at kostnadsinndekningen ikke lenger er knyttet til én spesifikk kostnadskategori, da det medfører høyere grad av «nøytralitet» av ulike kostnadstyper. Endringen har ifølge departementet også gjort det vesentlig enklere å sjekke om kostnadsinndekningsbeløpet er korrekt beregnet.
- **For mottakerutførte fond** er det en gradert rate som begynner på 5 prosent per inngåtte avtale om tilskudd i hvert fond. Den går ned til 2 prosent når fondet kumulativt er blitt stort nok. De færreste fondene når 2-prosentgrensen. Denne raten er uendret i de nye kostnadsinndekningsreglene fra 2021.

Disse to komponentene for henholdsvis bank- og mottakerutførte fond utgjør de indirekte kostnadene for fondene. Dette skal være standard for alle nye avtaler som inngås. Ordningen skaper ifølge departementet mindre transaksjonskostnader i utregningen av administrasjonskostnader på fondsnivå. Reglene fra 2016 har imidlertid ikke tilbakevirkende kraft, så for mange fond gjelder fortsatt andre regler.

Verdensbanken gir ikke ut offentlig informasjon om hvor store beløp Verdensbanken i sum tar av fondene gjennom disse to komponentene. Verdensbanken har etter forespørsel fra Riksrevisjonen oversendt denne informasjonen, men viser samtidig til at dette er konfidensiell informasjon som ikke kan deles.

Departementet og Norad følger ikke med på de indirekte kostnadene fordi de er faste for alle flergiverfond, opplyser departementet i intervju.<sup>295</sup> At saksbehandlere ikke følger med på indirekte kostnader, bekreftes i evalueringen av Norges portefølje for multilaterale partnerskap fra 2019. Der ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i Utenriksdepartementet og Norad om deres arbeid med å forvalte blant annet

<sup>292</sup> World Bank (IBRD-IDA) *Trust Fund Cost Recovery Reform fra 2015*, hentet fra Verdensbankens klientsider.

<sup>293</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>294</sup> Fra uttrekk over utbetalinger i alle flergiverfond som Norge har støttet i perioden 1998–2019 ligger personalkostnadene i gjennomsnitt på om lag 70 prosent i de bankutførte fondene for årene 2017–2019.

<sup>295</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

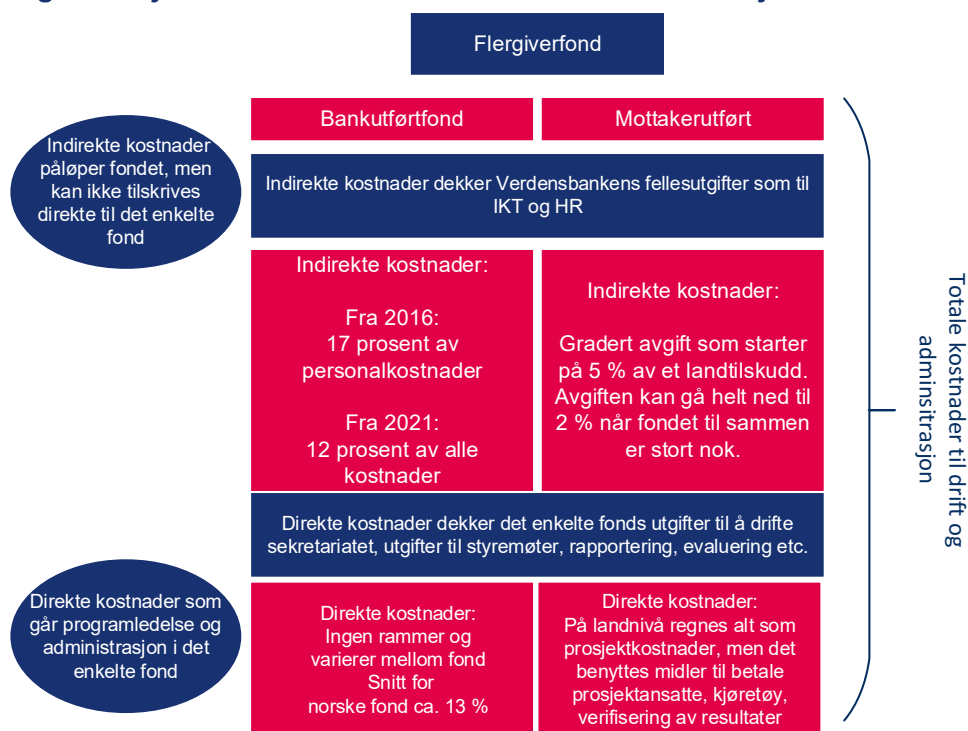


fond. 73 prosent av respondentene svarte at de ikke visste om de indirekte kostnadene i fondet var høyere eller lavere enn avtalt. Utenriksdepartementet tar dette funnet til etterretning.<sup>296</sup> Norad mener at kjennskapen til de indirekte kostnadene er større enn dette svaret gir inntrykk av, på grunn av metodiske svakheter ved undersøkelsen.<sup>297</sup>

I tillegg til de indirekte administrative kostnadene påløper det også direkte administrative kostnader i forvaltningen av det enkelte fond. De finansierer blant annet fondets sekretariat. For Verdensbanken regnes dette som prosjektkostnader og ikke administrasjonskostnader. Utenriksdepartementet mener imidlertid at det er summen av de indirekte og direkte administrative kostnadene som utgjør de totale administrative kostnadene for fondene.<sup>298</sup>

Norge kan ikke påvirke de indirekte kostnadene som går til å dekke felleskostnader i banken. Imidlertid har Norge gjennom styrearbeidet vært med på å påvirke bankens beslutning om at det skal være såkalt full kostnadsdekning. Direkte administrasjonskostnader knyttet til det enkelte fond derimot, som for eksempel kostnader til sekretariat, er noe Utenriksdepartementet og Norad kan være med å påvirke. Det foreligger imidlertid ingen samlet oversikt over fondenes sekretariatskostnader. Figur 9 illustrerer de indirekte og direkte administrative kostnadene i et flergiverfond.

**Figur 9 Skjematisk oversikt over samlede administrasjonskostnader i et flergiverfond\***



Kilde: Riksrevisjonen \*Programledelse og administrasjon er klassifisert som et bankutført fond, men utfører også oppgaver som kommer mottakerutførte fond til gode

### Indirekte og direkte administrasjonskostnader i de bankutførte fondene

Verdensbanken offentliggjør ikke hvor mye penger til administrasjon den tar inn gjennom indirekte kostnader, men viser til at etter regelendringene i 2016 har kostnadsinndekningen økt for de bankutførte fondene. Andelen kostnader Verdensbanken får dekket, har økt fra 78 til 90 prosent fra 2015 og 2021. Dette betyr at bankutførte fond, ifølge banken, fortsatt i noen grad underfinansieres, men betydelig mindre enn tidligere. Målet er full

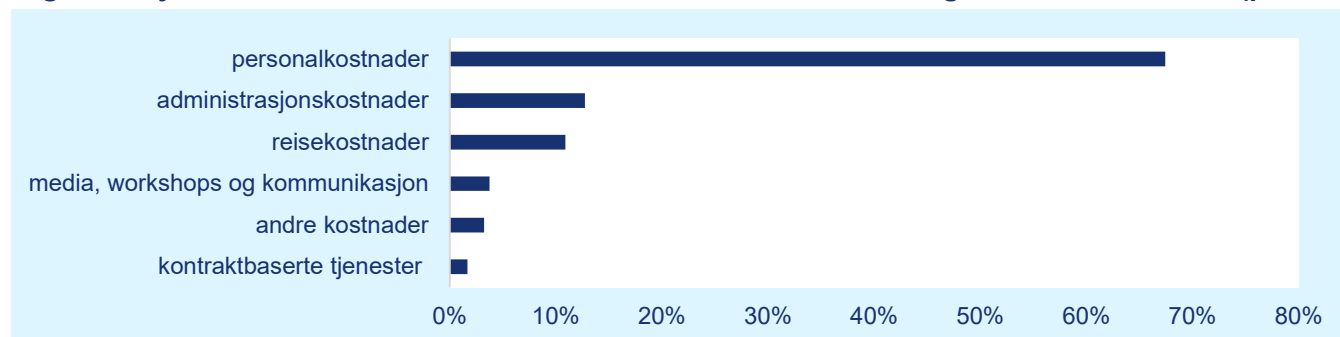
<sup>296</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>297</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>298</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

kostnadsdekning, slik at man unngår å måtte subsidiere fondsrelaterte kostnader fra kjernestøtten. Selv om de indirekte kostnadene som banken tar inn fra bankutførte fond, ikke offentliggjøres, har vi mottatt et uttrekk over utbetalinger i alle flergiverfond som Norge har støttet i perioden 1998–2019<sup>299</sup>. Dette uttrekket viser en mer detaljert kostnadsfordeling for bankutførte fond, som til sammen utgjør ca. 1,7 milliarder dollar og vises i figur 10.

**Figur 10 Gjennomsnittskostnader for alle bankutførte fond der Norge bidrar, 2009–2019 (prosent)**



Kilde: Uttrekk fra Verdensbanken over fond som Norge har støttet

Figur 10 viser at personalkostnader utgjør om lag 67 prosent (1,15 milliarder dollar) av kostnadene i de bankutførte fondene som Norge har støttet i perioden. Andelen personalkostnader har økt over tid. I perioden 2017–2019 utgjorde de over 72 prosent. Som omtalt tidligere utgjør personalkostnadene beregningsgrunnlaget for den indirekte avgiften på 17 prosent etter 2016. Siden mange av fondene har hatt ulike regler for å beregne de indirekte kostnadene før 2016, er det ikke mulig å beregne de samlede indirekte kostnadene basert på uttrekket. Derimot viser figuren at de direkte administrasjonskostnader utgjør ca. 13 prosent (216,4 millioner dollar). Til forskjell fra de indirekte kostnadene som går til å dekke felles administrasjonskostnader for hele Verdensbanken som organisasjon, er dette administrasjonskostnader knyttet til det enkelte fond.

Tallene i figuren er gjennomsnittskostnader for alle fond. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom fondene. I tre av fondene som Norge har støttet, utgjør administrasjonskostnadene over 18 prosent, i to fond rundt 25 prosent og i ett fond nærmere 70 prosent.

På spørsmål om hvorfor det er så stor forskjell mellom disse kostnadene i ulike fond, svarer Verdensbanken at det ikke er begrensninger på hvor mye som kan benyttes til et fonds sekretariat. Størrelsen på disse kostnadene, som banken kaller programledelse og administrasjon avhenger av type fond. Det vil si om fondet er stort eller lite, og om det er et paraplyfond eller enkeltstående fond. Banken legger til at de faktiske kostnadene rapporteres løpende til giverne i tråd med hva hvert fond har bestemt. Imidlertid er dette kostnader som ikke alle fond førte opp før 2015.<sup>300</sup> Norad bekrefter også at det er stor variasjon i direkte administrasjonskostnader mellom fond. I tillegg understreker Norad at fond som kun jobber med aktiviteter i IDA-land, det vil si de 74 fattigste landene som kan motta kjernestøtte, eller land i sårbare situasjoner, som regel vil ha høyere kostnader.<sup>301</sup>

### Kostnader i de mottakerutførte fondene

For de mottakerutførte fondene tar banken et gebyr av fondet hver gang det inngås en avtale om tilskudd med et mottakerland, jf. også forklaring under 6.2.1. Pengene som disse gebyrene utgjør, er også indirekte kostnader som går til å finansiere fellestjenester i banken som vist for de bankutførte fondene. Gebyret er innrettet slik at fondet tar 5 prosent for de første 50 millioner dollarene som er forpliktet gjennom en tilskuddsavtale, deretter et gebyr på 4 prosent for de neste 450 millioner dollarene som er forpliktet, deretter et gebyr på 3 prosent for de neste 500 millioner dollarene i tillegg til 2 prosent på ytterligere forpliktete beløp. Dette betyr at Verdensbanken tar en

<sup>299</sup> Dette er finansielle år som vanligvis går fra 1. juli til 30. juni. Dette uttrekket stoppet 31. desember 2018, det vil si midt i det finansielle året 2019.

<sup>300</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>301</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

mindre andel for å administrere mottakerutførte fond etter som fondet vokser. Det er imidlertid få fond som er så store at de har kommet ned til en sats på 2 prosent.

Det foreligger heller ingen offentlig informasjon om hvor mye Verdensbanken tar inn i gebyr gjennom de mottakerutførte fondene per år eller kumulativt.<sup>302</sup> Summene dette utgjør årlig, kan derfor ikke oppgis, men gitt at den maksimale gebyrsatsen er på 5 prosent, er mottakerutførte fond billigere å drifte for Verdensbanken enn bankutførte fond. Ved mottakerutførte fond påløper det høyere administrasjonskostnader i neste ledd, opplyser Utenriksdepartementet i brev 24. september 2021. Det betyr at banken tar inn relativt sett langt mer i indirekte kostnader fra bankutførte fond enn fra mottakerutførte fond. I tillegg har summen av gebyrene for bankutførte fond økt betydelig siden 2016, mens tallet for mottakerutførte fond har vært relativt stabilt. Dette kan forklares med at volumet i bankutførte fond har økt i perioden.

### 6.3.2 GFF – Global Financing Facility

Siden opprettelsen i 2007<sup>303</sup> og fram til utgangen av 2020 har helsefondet GFF mottatt totalt 1,56 milliarder dollar (ca. 13,5 milliarder kroner<sup>304</sup>). Av dette har Norge bidratt med ca. 3,25 milliarder kroner.<sup>305</sup> GFF består av både bank- og mottakerutførte fond. Av totalt 878 millioner dollar brukt i 2007–2020 har 22 prosent blitt brukt på bankutførte fond og 78 prosent på mottakerutførte fond.

Gjennomgangen av GFF viser at administrasjonskostnadene har økt over tid etter som banken har endret sine regler for kostnadsdekning fra om lag 1 prosent til mellom 6 og 8 prosent til indirekte kostnader. I tillegg kommer de direkte administrasjonskostnadene for å drifte sekretariatet, slik at totale administrasjonskostnader (indirekte og direkte) kommer på mellom 9 og 11 prosent. Dette er administrasjonskostnader på fondsnivå og inkluderer ikke administrasjon som påløper i prosjektene på landnivå.

#### Gebyrer til Verdensbanken (indirekte kostnader)

Selv om GFF er ett fond, krever Verdensbanken ulike gebyrer for ulike deler av GFF for å dekke sine kostnader. Dette er det som er omtalt som indirekte kostnader i punkt 6.3.1. Norge betaler derfor ulike summer i gebyr til GFF avhengig av når avtalene ble inngått, og hvor store summer som ligger i den enkelte avtale. Grunnen til dette er, som omtalt over, at Verdensbanken har endret på kostnadsdekningssystemet over tid. For GFF betyr det i praksis økte gebyrkostnader over tid. Innretningen på gebyrene er nedfelt i administrative avtaler som er knyttet til de ulike kontoene Norge betaler inn til:

- En originalkonto som ble opprettet ved etableringen av fondet i 2007. Det meste av Norges bidrag (94 prosent) er innbetalt til denne kontoen.
- En parallellkonto for perioden 2016–2020, og en ny konto som ble opprettet i 2019.

Det er ulike regler for beregning av administrasjonsgebyr for de ulike avtalene. Det gir utslag på hvor store gebyrer Verdensbanken belaster GFF, jf. tabell 3. Tabellen viser at Verdensbanken tar høyere gebyrer med kostnadsinndekningssystemet fra 2016 (jf. parallellkonto og ny konto). For å kunne sammenligne gebyrsatsene på tvers av kontoene har vi regnet ut hva gebyrsatsene vil være når alle midler som står i fondet (ved utgangen av 2020), har blitt utbetalt. Totalt har Verdensbanken belastet GFF med 25,5 millioner dollar i gebyrer (ca. 220 millioner kroner) fra 2007 og fram til utgangen av 2020.

---

<sup>302</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>303</sup> Fram til 2015 het fondet Health Results Innovation Trust Fund (HRITF).

<sup>304</sup> En kurs på 8,63 kroner er lagt til grunn (kursen per 27. mars 2020).

<sup>305</sup> Norads database «Norsk bistand i tall». Alt som er betalt inn til avtalene GLO-07/460, QZA-09/331 og QZA-15/0421.

**Tabell 3 Gebyrer Verdensbanken har belastet GFF for 2007–2020 (dollar, kroner og prosent)**

Konto	Gebyrer mill. dollar	Gebyrer mill. kroner	Gebysats når alle fondets midler er utbetalt <sup>306</sup>
<b>originalkonto 2007–2020</b>	9,65	83,3	1 prosent
<b>parallellkonto 2016–2020 og ny konto 2019–2020</b>	15,85	136,6	6–8 prosent
Totalt	25,5	220	

Kilde: Beregninger basert på GFFs finansielle rapporter og regelverket for de tre kontoene

Tabellen viser at for midlene som ble betalt gjennom den originale kontoen, har Verdensbanken tatt 9,65 millioner dollar (ca. 83 millioner kroner) i gebyrer siden opprettelsen i slutten av 2007. Gebysatsen er todelt der en del er fast (0,83 prosent av innbetalt beløp) og den andre (0,17 prosent av innbetalt beløp) er et veiledende tak Verdensbanken kan ta for å dekke kostnadene til GFFs sekretariat.

Ifølge Norad er det imidlertid ukjent hvor stor del av 0,17-prosentdelen Verdensbanken tar, fordi det ikke kommer ut som en egen linje i regnskapet. Norad antar at sekretariatet har brukt opp til taket på 0,17 prosent. Når alle midler er utbetalt, vil gebysatsen utgjøre 1 prosent av midlene (jf. tabell 3).

Tabellen viser at Verdensbanken til sammen har tatt 15,85 millioner dollar i gebyrer gjennom parallellkontoen og den nye kontoen. Gebyrene som belastes parallellkontoen og ny konto, beregnes på en annen måte enn for den originale kontoen. Det er ikke lenger givernes innbetalte beløp som avgjør gebyrets størrelse, men bruken av midlene. Gebysatsene for disse to kontoene er også todelt, én for mottakerutførte fond og én for bankutførte fond etter kostnadsdekningsystemet som omtalt i punkt 6.3.1.

Når alle de innbetalte midlene på begge kontoene per 2020 er utbetalt vil gebysatsen (målt som andel av utbetalte beløp) i praksis være ca. 6–8 prosent. Dette forutsetter en personalkostnadsandel på 70 prosent og en andel av bankutførte prosjekter på 20–30 prosent.

Norad viser i intervju til at de nye reglene fører til høyere kostnadsinndekning for Verdensbanken enn tidligere. Norad peker på at de nye reglene for fond vil på en realistisk måte fange opp Verdensbankens reelle kostnader knyttet til fondet.<sup>307</sup>

### **Kostnader til GFFs sekretariat (direkte administrasjonskostnader)**

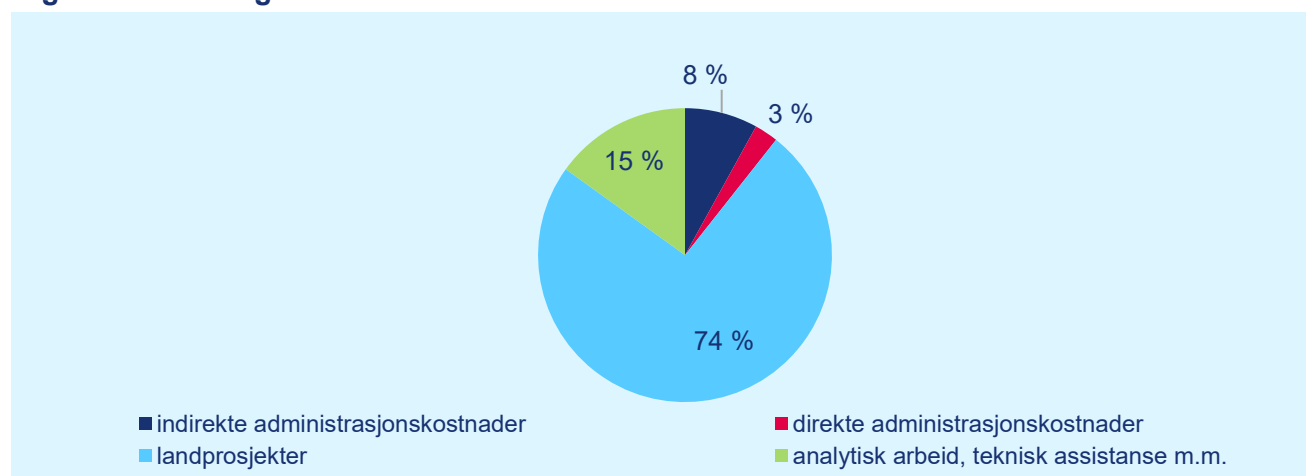
Som tabell 3 viser, vil GFF på sikt ta mellom 6 og 8 prosent i administrasjonsgebyr for å dekke såkalte indirekte kostnader, det vil si sentrale fellestjenester for hele banken til IKT og HR-tjenester. I tillegg til disse kostnadene går det også kostnader til direkte administrasjon av fond som omtalt over. Dette er kostnader for blant annet å dekke fondets sekretariat. Figur 11 viser en oversikt over GFFs kostnader. GFFs budsjett, som er kumulativt, viste at kostnadene til direkte administrasjon var på 2,6 prosent, jf. revidert budsjett mars 2021. Det betyr at samlede administrasjonskostnader (direkte og indirekte kostnader) reelt er ca. 9 til 11 prosent. Budsjettet viser videre at 74 prosent går til landprosjekter. For øvrig viser budsjettet at i overkant av 15 prosent av alle innbetalte bidrag

<sup>306</sup> Gebysatsene er angitt under forutsetning at andelen bankutførte fond vil utgjøre mellom 20–30 prosent av bruken av midler i GFF.

<sup>307</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

verken går til landprosjekter eller administrasjon, men til ulike former for analytisk arbeid, teknisk assistanse, resultatovervåking m.m.<sup>308</sup>

**Figur 11 Fordeling av kostnader i GFF**



Kilde: GFF Trust Fund Financial Update March 25, 2021

Per april 2021 består GFFs sekretariat av 34 fast ansatte og 14 konsulenter eller andre midlertidige ansatte.<sup>309</sup> Norad uttrykker i intervju at de ønsker at GFF-sekretariatet var mye større i volum. På tidspunktet for intervjuet besto sekretariatet av totalt 39 ansatte. Norads oppfatning er at sekretariatet er underdimensjonert selv om kapasiteten er stigende. Det er ikke gjort noen ordentlig vurdering av hvor stort sekretariatet burde være.<sup>310</sup>

### Finansiell informasjon i GFFs årsrapport

Årsrapporten til GFF inneholder lite informasjon om fondets bruk av midler. På spørsmål om hva som er Norads syn på det finansielle innholdet i årsrapporten for 2018–2019, svarer direktoratet at ikke all informasjon skal stå i årsrapporten. Årsrapporten fungerer, i tillegg til å gi generell orientering, som markedsføring av GFF. Giverne får mer detaljert informasjon gjennom andre rapporter og i styremøtedokumenter. Norad er imidlertid ikke 100 prosent tilfreds verken med årsrapporten eller informasjonen de får ellers.<sup>311</sup>

### Kostnader ved overføring av midler til tredjepart – *transfer out*

Som tidligere omtalt under punkt 5.3.3 kan et flegiverfond gi midler til utvalgte FN-organisasjoner eller Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC) som kan forvalte enkeltprosjekter i enkeltland («transfer out»). GFF har hatt denne muligheten fra 2021, og per april 2021 har GFF inngått to slike avtaler med henholdsvis Verdens helseorganisasjon og Unicef.

Den første «transfer out»-avtalen mellom Unicef og GFF bygger på et bidrag fra Lærdal-stiftelsen<sup>312</sup> på 12,5 millioner dollar. GFF gir et tilsvarende tilskudd til prosjektet som Lærdal. For å administrere avtalen tar GFF 5 prosent og Unicef 7 prosent av tilskuddet. Dermed blir de administrative kostnadene for prosjektet på totalt 12 prosent. På spørsmål om hva som er grunnen til at GFF tar 5 prosent for en «transfer out»-avtale, når GFF ikke er ansvarlige for midlene, svarer Norad at for GFF er dette en form for prosjektstøtte, som dermed følger faste

<sup>308</sup> GFF Trust Fund Financial Update March 25, 2021.

<sup>309</sup> Brev fra GFF til Riksrevisjonen 25. april 2021.

<sup>310</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>311</sup> Ibid.

<sup>312</sup> Lærdalstiftelsen ble opprettet i 1980 for å gi økonomisk støtte til praktisk orientert forskning og utvikling innen akuttmedisin. De siste årene har stiftelsen i stor grad støttet prosjekter knyttet til å redde liv ved fødsel i fattige områder, basert på FNs bærekraftsmål nr. 3

rater. GFF har ifølge Norad brukt om lag halvannet årsverk for å etablere avtalen med Unicef.<sup>313</sup> Per april 2021 er 6 millioner dollar av avtalen utbetalt.

I 2019 skrev Norad til Utenriksdepartementet at en administrativ kostnad på 12 prosent blir urimelig høy. 12 prosent fikk ifølge Norad være greit denne gangen forutsatt at GFF og Unicef forplikter seg innen rimelig tid til å vurdere en reduksjon av administrative kostnader basert på en erfaringsgjennomgang. Videre skrev Norad at både Verdensbanken og Unicef var enig i at 12 prosent er for høyt, og at GFF skulle være villig til å redusere sine administrative kostnader på sikt.<sup>314</sup> Utenriksdepartementet opplyser i brev 24. september 2021 at Verdensbankens gebyr skal reduseres til 1 prosent i fond der deler av midlene overføres til andre organisasjoner. Dette gjelder for fond som opprettes etter 1. januar 2021.

### **Kostnader på landnivå – eksempelet Uganda**

For å støtte Ugandas arbeid med barne- og mødrehelse besluttet Verdensbanken å gå inn med både kjernestøttebidrag (IDA) og tilskudd fra GFF 2016. Prosjektet<sup>315</sup> (i det følgende kalt «helseprosjektet») startet opp i 2017. Totalrammen for prosjektet er 180 millioner dollar der 125 millioner dollar er IDA-lån fra Verdensbanken, 30 millioner dollar er tilskudd fra GFF, og 25 millioner dollar er støtte fra Sverige ved det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida).<sup>316</sup> Prosjektet gjennomføres av helsedepartementet i Uganda.

Ved utgangen av oktober 2020 hadde helsedepartementet i Uganda benyttet ca. 80 millioner dollar, det vil si 44 prosent av midlene. Prosjektet skulle etter planen ha vært ferdig i juni 2021, men har blitt forlenget til utgangen av 2022. Prosjektet er forsinket av flere grunner. Det har blant annet vært endringer i toppledelsen i helsedepartementet i Uganda, forsinkelser i ansettelse av prosjektmedarbeidere og forsinkelser i anskaffelsesprosesser.

De benyttede midlene på til sammen ca. 80 millioner dollar kan deles i to: ikke kontraktsfestede midler (ca. 57 millioner dollar) og kontraktsfestede midler (ca. 23 millioner dollar). De kontraktsfestede midlene er offentlige og kan gjenfinnes i prosjektets innkjøpsplan.<sup>317</sup> At midlene ikke er kontraktsfestet, innebærer at det ikke ligger noen anskaffelser til grunn for utbetalingene, og at informasjon om hvordan pengene er brukt, ikke er offentlig tilgjengelig. Utenriksdepartementet opplyser at grunnen til dette er at det er resultatbasert finansiering, som utbetales etterskuddsvis basert på oppnådde resultater.<sup>318</sup>

### ***Kostnader knyttet til ikke kontraktsfestede midler***

Riksrevisjonen har ikke mottatt finansielle rapporter som viser alle utbetalinger fra prosjektet. Vi har derfor etterspurt hva pengene som ikke er oppført i innkjøpsplanen, har blitt brukt til. Vi har mottatt en summarisk oversikt fra GFF, se tabell 4 som gir en oversikt over hvilke kategorier disse midlene har gått til.

---

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> E-post fra Norad til Utenriksdepartementet av 5. mars 2019.

<sup>315</sup> Prosjektets navn er: Reproductive, Maternal, Newborn, Child and Adolescent Health – RMNCAH.

<sup>316</sup> Dette inkluderer et tillegg på USD 15 millioner som følge av covid-19. Opprinnelig budsjett var på 165 millioner dollar.

<sup>317</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/en/964721619107314145/pdf/Uganda-AFRICA-EAST-P155186-Uganda-Reproductive-Maternal-and-Child-Health-Services-Improvement-Project-Procurement-Plan.pdf>.

<sup>318</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.



**Tabell 4 Fordeling av utbetalte midler til helseprosjektet i Uganda – ikke kontraktsfestede midler**

Komponent i henhold til resultatrammeverket	Beløp i millioner dollar	Andel utbetalt
1. resultatbasert finansiering av primærhelsetjenester	21,1	37
2. styrke barne- og mødrehelsetjenester	13,5	23,7
3. kapasitetsbygging fødsels- og dødsregister	4,3	7,5
4. kapasitetsbygging for å styrke prosjektledelse	4,3	7,5
5. akutt bistand – covid-19 og ebola	13,8	24,2
<b>totalt</b>	<b>57,0</b>	<b>100*</b>

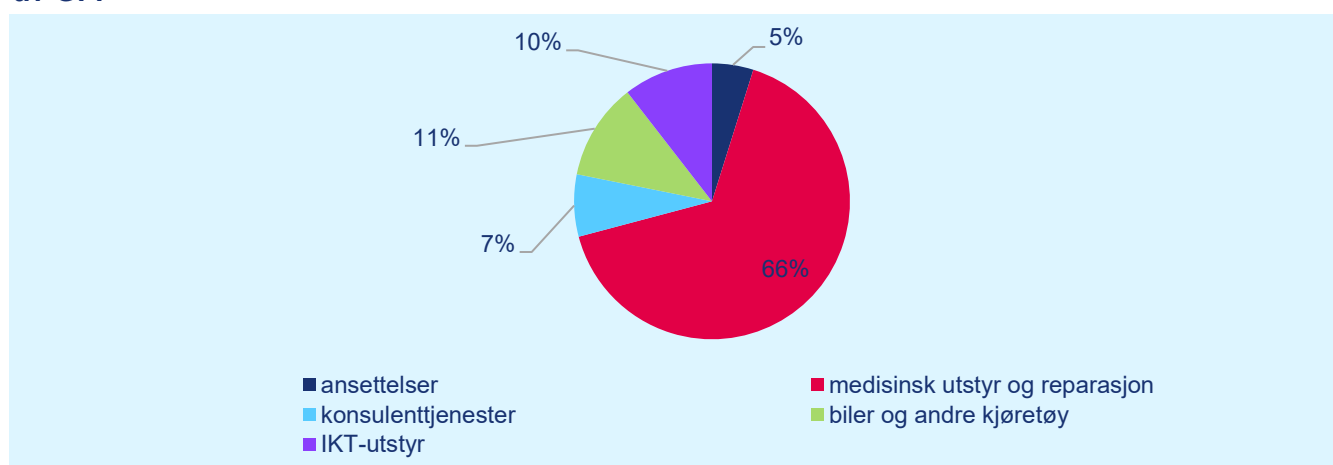
Kilde: GFFs sekretariat \* Avrunding

GFFs del av pengene går primært til komponent 1 og 3 i tabellen. Tabellen viser at en stor andel, 37 prosent, går til refusjoner gjennom resultatbasert finansiering. Det inkluderer ca. 3 millioner dollar til opplæring av eksterne konsulenter til å verifisere rapporteringen fra helseenhetene som ber om refusjon. Det betyr at 14 prosent av midlene til komponent 1, resultatbasert finansiering, går til å administrere ordningen.

Generelle tiltak for å styrke helsetjenester til barn og mødre (komponent 2 i tabellen) er en annen stor post. Det går ikke fram mer spesifikt hva utbetalingene har gått til. Ellers viser tabellen at over 4 millioner dollar går til kapasitetsbygging for å styrke prosjektledelse, og nær 14 millioner dollar går til akutte hjelpetiltak for ebola og covid-19.

#### *Kostnader knyttet til kontraktsfestede midler*

Per mars 2021 er det inngått kontrakter for et samlet beløp på 23,1 millioner dollar.<sup>319</sup> Bruken av 23 millioner dollar fordeler seg som vist i figur 12:

**Figur 12 Fordeling av kontraktsfestede kostnader i helseprosjekt i Uganda med samfinansiering av GFF**

Kilde: Innkjøpsplan oppdatert 14. mars 2021 – Verdensbanken

<sup>319</sup> Beløpet var USD 22 millioner per august 2020.

Figur 12 viser at en stor andel (66 prosent) av de innkjøpte tjenestene er brukt på medisiner og medisinsk utstyr og reparasjoner av slikt utstyr. Figuren viser samtidig at over 30 prosent av midlene er brukt til innkjøp av biler, konsulenter, IKT-utstyr og ansettelser av prosjektmedarbeidere. Dette er prosjektmedarbeidere på kontrakt med ulike roller i arbeidet med å implementere prosjektet. I prosjektdokumentet til Verdensbanken står det at midler fra prosjektet ikke skal benyttes til lønnstilskudd til ansatte i forvaltningen i Uganda, men i tråd med avtalen brukes det i stedet penger på å leie inn prosjektmedarbeidere.<sup>320</sup>

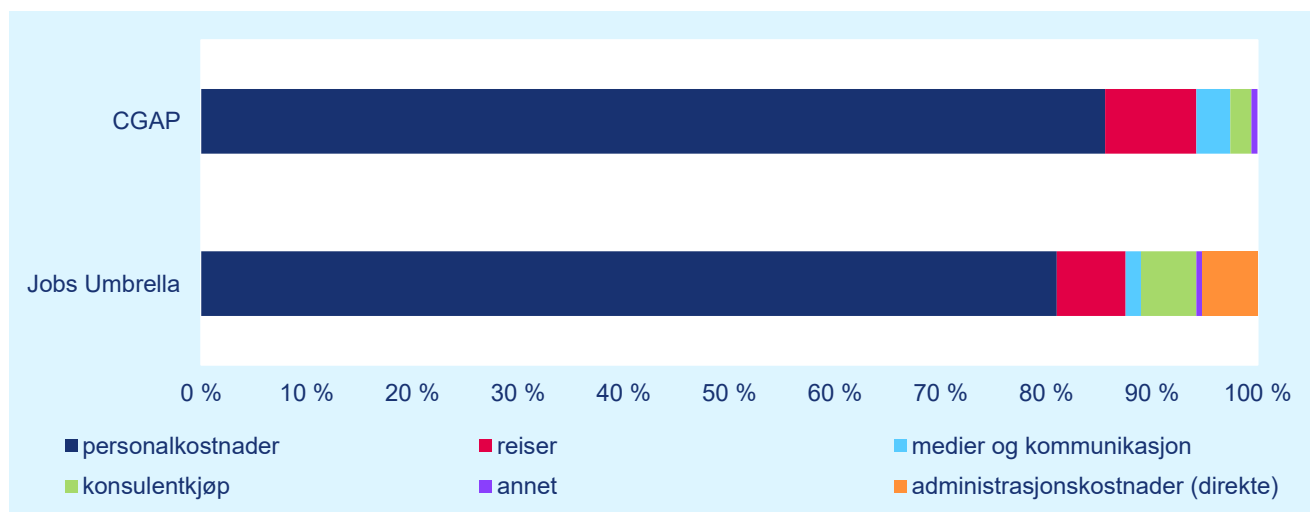
### 6.3.3 Bankutførte fond – CGAP og Jobs Umbrella

To bankutførte fond som Norge har støttet, er Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) og Jobs Umbrella trust fund. Temaet for CGAP er finansiell inkludering, mens for Jobs Umbrella er temaet å finne ut hva som skal til for å skape jobber. Norge har siden opprettelsen i 1995, støttet CGAP med til sammen 97,5 millioner kroner, mens tilsvarende tall for Jobs Umbrella er 120 millioner kroner. Rapportens kapittel 5.1 inneholder nærmere omtale av bakgrunn, oppbygning, samt mål og resultater for disse to fondene.

#### Kostnadsfordelingen innad i de to fondene

Mens mange flergiverfond ofte består av både mottaker- og bankutførte fond, er disse to fondene nesten utelukkende bankutførte. Det betyr at det aller meste av fondets midler brukes til aktiviteter som gjennomføres av Verdensbanken. Kostnadene i tilskuddene eller prosjektene går til å betale personalkostnader, reiser, medier og kommunikasjon, husleie, konsulentkjøp samt utgifter til administrasjon og prosjektstyring. Midler fra fondene brukes til å gjennomføre studier og analyser, ikke til varer og tjenester som skal nå sluttbrukere i mottakerland, slik midlene til GFF og GPE skal brukes. Figur 13 viser kostnadsfordelingen for CGAP og Jobs Umbrella for de finansielle årene 2014–2019.<sup>321</sup>

**Figur 13 Kostnadsfordelingen i CGAP og Jobs Umbrella (2014–2019)**



Kilde: Uttrekk for utbetalinger for CGAP TF072273 og for Jobs Umbrella TF072322 for de finansielle årene 2014–2019

Figur 13 viser at en stor del, henholdsvis 85 og 81 prosent, av kostnadene i CGAP og Jobs Umbrella har gått til personalkostnader. Personalkostnader inkluderer lønn og andre ytelser for ansatte i Verdensbanken, både fast ansatte og deltidsansatte. Ellers er det noe variasjon i hvor mye fondene har brukt blant annet til reiser, media og kommunikasjon, og konsulentkjøp.

<sup>320</sup> Project Appraisal Document for *Uganda Reproductive, Maternal and Child Health Services Improvement Project*, July 14, 2016.

<sup>321</sup> En slik detaljert kostnadsfordeling er kun tilgjengelig for bankutførte fond. Det er derfor ikke mulig å framstille lignende fordelinger for de øvrige fondene i undersøkelsen.

En forskjell mellom CGAP og Jobs Umbrella er at Jobs Umbrella har benyttet 5 prosent til direkte administrasjonskostnader, blant annet til sekretariatet. CGAP har også brukt penger til sekretariatet, men det er trukket fra en annen konto enn den som Norge betalte inn til i tidsrommet 2014–2019, og som vises i figur 13. Norge har derfor ikke bidratt med midler til CGAPs sekretariat i dette tidsrommet.

Personalkostnadene som er gjengitt i figur 13 for CGAP, skiller seg vesentlig fra det som er oppgitt i regnskapet for samme tidsrom. På spørsmål om hvorfor utregninger fra finansielle rapporter og uttrekk av utbetalinger fra Verdensbanken viser en mye høyere prosentandel til personalkostnader enn det som går fram av regnskapet, svarer Norad at etter det de kan finne ut, inkluderer de finansielle rapportene konsulentkostnadene som en del av personalkostnadene, mens i regnskapet er konsulenter oppført som egne poster.<sup>322</sup> Dette gjør personalkostnadene lavere i regnskapet enn de finansielle rapportene. I tillegg blir det vanskeligere å kontrollere kostnadsfordelingen i fondet når man bruker kategoriene ulikt i regnskap og finansiell rapportering.

## Administrasjonskostnader (indirekte og direkte kostnader) i CGAP og Jobs Umbrella

Som forklart i punkt 6.3.1 trekker Verdensbanken administrative avgifter fra flergiverfondene for å dekke utgifter til fellestjenester i Verdensbanken. Disse avgiftene kalles indirekte kostnader.

### CGAP

For avtalene på 47,5 millioner kroner som Norge har inngått med CGAP i tidsrommet 2004–2017, har Norge betalt inn 5 prosent, eller 2,37 millioner kroner, av tilskuddsmidlene som en administrativ avgift til Verdensbanken sentralt.

For de 42 millioner kronene som Norge skal betale til CGAP i tidsrommet 2018–2022, er det de nye kostnadsinndekningsreglene fra 2016 som gjelder. Det betyr at det er ulike avgifter for mottaker- og bankutførte fond. Siden CGAP omtrent utelukkende er et bankutført fond, trekkes den indirekte raten på 17 prosent av alle personalkostnader. Kostnadene som blir trukket til administrasjon, vil derfor avhenge av hvor stor andel som går til personalkostnader. For Norges bidrag på 12,5 millioner kroner for de finansielle årene 2014–2019 utgjorde personalkostnadene, som vist i figur 13 ovenfor, 85 prosent. Etter kostnadsregler på 17 prosent av personalkostnadene ville det ha utgjort 1,8 millioner kroner, eller 14,5 prosent, i administrasjon. For nye fond etablert etter 1. januar 2021 vil administrasjonskostnadene i bankutførte fond, som nevnt tidligere, være på 12 prosent.

### Jobs Umbrella

For Jobs Umbrella er det per 2020 blitt utbetalt 36,55 millioner dollar til fondet eller i underkant av 320 millioner kroner. Av dette har Norge bidratt med 120 millioner kroner.<sup>323</sup>

Avtalene mellom Norge og Jobs Umbrella ble inngått før de nye de kostnadsinndekningsreglene ble innført. I avtalene går det fram at banken kan ta et administrasjonsgebyr på 2 prosent per innbetaling. Det vil for Norge bety 2 prosent av henholdsvis 70 og 50 millioner kroner, noe som utgjør 2,4 millioner kroner i administrativt gebyr.

I tillegg kan det trekkes inntil 4,29 prosent til administrasjon og prosjektstyring av alle bidrag for kostnader som ikke dekkes av administrasjonsavgiften på 2 prosent. I sum kan derfor banken få dekket 6,29 prosent av fondets midler til administrasjon. Bankens administrasjonskostnader er per 2020 på 2,9 millioner dollar, noe som utgjør 6,28 prosent av midlene og er således innenfor avtalen.<sup>324</sup>

---

<sup>322</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>323</sup> Finansiell rapport for Jobs Umbrella multidonor Trust Fund (World Bank reference 72322).

<sup>324</sup> Dette ifølge svar fra Verdensbanken innhentet av Utenriksdepartementet etter intervju 9. juni 2020.

## Departementets oppfølging og vurdering av kostnadene i CGAP og Jobs Umbrella

### CGAP

CGAPs personalkostnader i perioden 2014–2018 er betydelig høyere enn det som ble budsjettet i 2014. Personalkostnadene gikk opp med totalt 65 prosent fra budsjett til regnskap i perioden.<sup>325</sup>

Utenriksdepartementet peker på at økningen i personalkostnader virker påfallende. Departementet har imidlertid ikke dokumentasjon på at det har vurdert eller kommentert denne forskjellen mellom budsjett og regnskap overfor CGAP. Departementet understreker at det forventer at saksbehandlere skal følge med på hvordan kostnadene utvikler seg i forhold til budsjett.<sup>326</sup>

På spørsmål om Utenriksdepartementet fulgte med på administrative kostnader i CGAP i løpet av perioden 2014–2018, opplyser departementet at det ikke finnes noen skriftlige innspill i arkivene. Departementet legger til at det ikke er vanlig i flergiverfond at givere kommenterer de administrative kostnadene som ofte følger av Verdensbankens retningslinjer, fastsatte satser og lignende.<sup>327</sup>

### Jobs Umbrella

Departementet opplyser i intervju at det ikke finnes notater eller dokumenter der kostnader for Jobs Umbrella er vurdert. Det er ikke gjort noen detaljvurdering av fondets budsjett eller regnskap fra departementets side. Kostnader er en del av den pågående dialogen i givergruppa, opplyser departementet. På spørsmål om hvordan de indirekte kostnadene ble utregnet, viser departementet til at kostnader har blitt diskutert i styringskomiteen for Jobs, men ikke på et så detaljert nivå. Det er, ifølge departementet, ikke helt lett å forstå hva som tilligger hvilken kategori av administrative kostnader.<sup>328</sup>

## 6.4 Kostnader i FIF eksemplifisert ved utdanningspartnerskapet GPE

Denne delen presenterer først hvordan kostnader beregnes i FIF-er, som er fond der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester, før vi går nærmere inn på administrasjonskostnadene i GPE.

### 6.4.1 Generelt om beregning av kostnader i FIF-er

Mens kostnadsdekningen i flergiverfond følger standardsatser, har hver FIF sine egne regler for å beregne administrasjons- og driftskostnader. I FIF-er er det prinsippet om full kostnadsinndekning for sekretariatet og «trustee» som gjelder. Administrasjonskostnader i FIF-er sendes til givere hvert år for godkjenning av FIF-ens styre, ifølge Utenriksdepartementet.<sup>329</sup>

Verdensbanken har følgende roller overfor FIF-ene:

- Verdensbanken er bankansvarlig eller såkalt «trustee» for alle FIF-er.
- Verdensbanken huser sekretariatet for 18 av de 27 FIF-ene.
- Verdensbanken implementerer prosjekter for 20 av FIF-ene, som en såkalt «tilskuddsagent».<sup>330</sup> I disse tilfellene tar også Verdensbanken ulike avgifter til administrasjon og tilsyn fra FIF-ene for den jobben banken utfører.

Banken mottok 14,5 millioner dollar for å yte banktjenester eller være «trustee» i 2017, ifølge årsrapporten for alle fond. Årsrapportene som er kommet ut etter 2017, inneholder ikke informasjon om hva Verdensbanken får for å

<sup>325</sup> I budsjett var det satt opp 32,4 millioner dollar til personalkostnader, se STRATEGIC DIRECTIONS FY2014–FY2018, tabell 3, mens i regnskapet som Utenriksdepartementet viste til i svar av 29. mai 2020, var personalkostnadene 53,5 millioner dollar.

<sup>326</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>327</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>328</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>329</sup> Ibid.

<sup>330</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*, annex figure 2.

være «trustee» eller å huse sekretariatet for 18 FIF-er. Verdensbanken opplyser imidlertid at den har mottatt mellom 95 og 101 millioner dollar årlig for å huse sekretariatene de siste tre årene. For å yte banktjenester eller være trustee for alle FIF-er er tilsvarende tall mellom 16 og 18 millioner dollar i samme periode.<sup>331</sup>

Norad har i innspill til Utenriksdepartementet pekt på at oppfølging av FIF-er innebærer betydelig mer arbeid for bistandsforvaltningen enn oppfølgingen av flergiverfond.<sup>332</sup> En årsak er at ansvaret for oppfølgingen av FIF-enes prosjekter (resultater og bruk av midler) ligger hos FIF-ens styrende organer, mens det i flergiverfond ligger hos Verdensbanken. De styrende organene i FIF-er består av representanter fra giverne. FIF-er innebærer altså mindre grad av delegering av oppfølgingen fra giverne til Verdensbanken. En annen årsak er at det tar mer tid å fastsette hvilke regler som skal gjelde for en ny FIF, siden avtaleverk og styringsstrukturer ikke er standardisert slik de i stor grad er for flergiverfond.

Vi ser i det følgende hvordan kostnadene blir fordelt i GPE, som er en FIF.



Utdanningsfondet GPE har prosjekter i mange lavinntektsland. Bildet er fra en barneskole i Dhaka, Bangladesh, tatt i forbindelse med at direktøren for GPE, Alice Albright, besøkte skolen i september 2019. Foto: GPE / Chantal Rigaud.

#### 6.4.2 Avgifter og driftskostnader for GPE som helhet

Norge har i tidsrommet 2009–2020 gitt om lag 4 milliarder kroner til GPE. Per 2020 hadde fondet totalt utbetalt 4,7 milliarder dollar.<sup>333</sup> Norge er 3. største giver etter Storbritannia og Nederland.

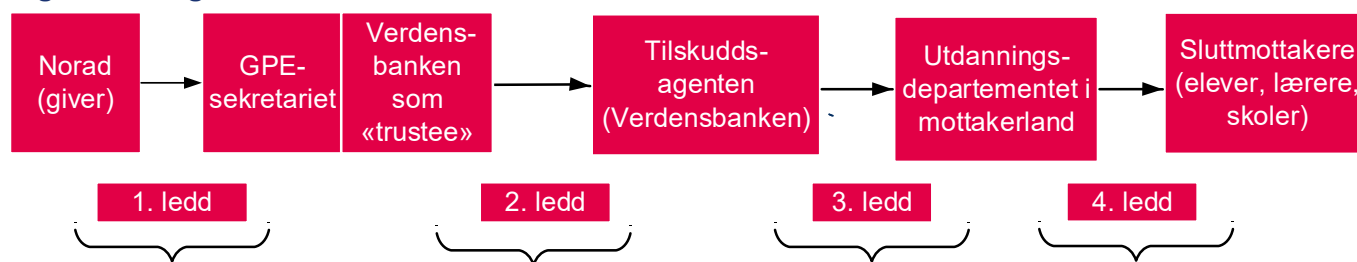
Midler fra Norge til utdanningsbistand via fondet GPE, gir transaksjonskostnader til administrasjon og drift i minst fire ledd før midlene når sluttbrukere som lærere, elever og skoler. Både Norad, GPE-sekretariatet, Verdensbanken som «trustee» eller bankansvarlig, Verdensbanken som tilskudsagent og mottakerlandet benytter midler til drift og administrasjon. Mottakerlandet er som regel representert ved utdanningsdepartementet. Figur 14 gir en oversikt over hvilke ledd pengene går gjennom for et landtilskudd fra GPE. Utenriksdepartementet skriver i brev 24. september 2021 at utdanningsdepartementet i mottakerlandet ikke kun er et ledd på vei mot sluttmottakere. Kapasitetsbygging hos myndighetene er et viktig mål i seg selv. De ulike leddene i figur 14 blir beskrevet i den løpende teksten under.

<sup>331</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>332</sup> Norad, *AMORs innspill til behandling av FIF reform i Verdensbankens styremøte*, notat til Utenriksdepartementet 4. juli 2019.

<sup>333</sup> Norges bidrag er hentet fra databasen «Norsk bistand i tall». Størrelsen på GPE er hentet fra en porteføljeoversikt som dekker perioden fra 2002 til 30. september 2020 på fondet hjemmeside: <https://www.globalpartnership.org/funding/financial-reporting>. [Hentedato 15.04.2021.]

**Figur 14 Pengestrømmen i GPE fra norsk støtte til sluttmottaker**



Kilde: Riksrevisjonen

Norge ved Norad overfører penger til GPE. Norad bruker om lag ett årsverk til å forvalte tilskuddet til GPE. GPE-sekretariatet bruker om lag 6 prosent av fondets totale årlige utgifter for å drive fondet, og det holder seg innenfor styrets retningslinjer som sier at operasjonelle kostnader til sekretariatet skal være 5–7 prosent av årlige utbetalinger (*total outflows*). GPE har 108 fast ansatte i sekretariatet per 2020. I tillegg kommer konsulenter, som utgjorde 20 prosent av de totale personalkostnadene for 2019. Ifølge Norad følger Norge nøye med på GPEs operasjonelle kostnader, lønnskostnader, antall ansatte i sekretariatet samt konsulentbruken. Styret ønsker, ifølge Norad, både å kutte i ressursene til sekretariatet, og samtidig gi dem flere oppgaver. Derfor er det en løpende diskusjon i styret om hvor mye sekretariatet gjør og hvor mye de bør gjøre.

I tillegg til sekretariatet tar Verdensbanken i sin rolle som «trustee» betalt for banktjenester. I avtalen Norad har med GPE, er det ingen grenser for indirekte rater og prosentsatser, som i avtalene for flergiverfond. Utenriksdepartementet legger til at det er en sikringsmekanisme i avtalen ettersom styret må godkjenne sekretariatets budsjetterte administrative kostnader.<sup>334</sup> Det utbetales årlig penger til Verdensbanken som trustee (for banktjenester) etter et prinsipp om full kostnadsdekning.<sup>335</sup> I 2019 ble det utbetalt 786 000 dollar, eller 0,2 prosent av årlig utbetalinger. Dette var dobbelt så mye som i 2018, men i tråd med rammen for slike kostnader.<sup>336</sup>

GPE har i likhet med alle FIF-er ikke landkontorer og implementerer ikke selv prosjektene på landnivå. Det er andre organisasjoner som har ansvaret for å implementere prosjektene, såkalte tilskuddsagenter. GPE inngår egne avtaler med disse organisasjonene, såkalte overføringsavtaler (*transfer agreements*). Disse avtalene er offentlig tilgjengelige. Det er flere ulike typer avgifter som påløper hos tilskuddsagenten, og som blant annet skal dekke agentens arbeid med å legge til rette for og utvikle et prosjekt og med tilsyn av prosjektet. Alle disse kostnadene til tilskuddsagenten følger faste satser, som gir en øvre grense for hvor mye som belastes.

Verdensbanken er den tilskuddsagenten eller organisasjonen som implementerer de fleste GPE-midlene, med ansvar for å om lag 80 prosent av utbetalte midler.<sup>337</sup> Andre organisasjoner som har ansvar for å implementere GPEs landtilskudd, er blant annet Unicef, Unesco, Storbritannias utenriksdepartement, tidligere Storbritannias departement for utviklingssamarbeid (DFID), det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida) og Redd Barna.

Verdensbanken eller en annen organisasjon som tilskuddsagent inngår en tilskuddsavtale med mottakerlandet, ofte representert ved landets utdanningsmyndigheter. Både Verdensbanken og utdanningsdepartementet tar ulike gebyrer for å administrere og drifte prosjektene på landnivå. I sum utgjorde disse kostnadene 8,6 prosent av alle godkjente prosjekter for perioden desember 2011 til juni 2019. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mye som går til administrasjon mellom prosjektene. Dette avhenger blant annet av størrelsen på tilskuddet og hvor sårbart

<sup>334</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>335</sup> Contribution letter, eller avtalen mellom Norge og GPE, 7. desember 2011.

<sup>336</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>337</sup> Consolidated Financial Report for the year ending December 31, 2019. Tabell 5, 3868,6 av 4852,7 millioner dollar.



mottakerlandet er. Små prosjekter i sårbare land er dyrere å drifte enn store prosjekter i ikke-sårbare land. Det finnes ingen samlede oversikter som viser de ulike kostnadene for alle prosjekter.

I tillegg til disse fire leddene har implementerende enhet, utdanningsdepartementet i mottakerlandet, også kostnader til drift. Tabell 5 viser alle administrasjons- og driftskostnader i GPE.

**Tabell 5 Oversikt over alle typer administrasjons- og driftskostnader i GPE i 2019 på fondsnivå og for prosjekter på landnivå**

Enhet som får dekket driftskostnadene	Type avgift/driftskostnad	Ramme/sats	Faktiske driftskostnader i % for 2019	Driftskostnader i millioner dollar 2019
<b>På fondsnivå basert på kontantbalansen til fondet per år</b>				
<b>GPE-sekretariat</b>	drifte fondet, bl.a. bistå styret	5–7 % av fondets kontantbalanse	6,3 % i 2019	20,8
<b>Verdensbanken som «trustee»</b>	for bl.a. investere og forvalte midlene	kalkuleres blant annet basert på kontantbeholdning i trust fondet og denne raten er på 0,045 %	0,2 % i 2019	0,8
<b>Kostnader basert på prosjekter/landstilskudd</b>				
<b>Tilskuddsagent</b>	ulike avgifter for å dekke inn kostnader til bl.a. prosjektutvikling og tilsyn	disse kan til sammen variere fra 0–37 % av tilskuddssummen ut fra ulike beregningsmetoder	gjennomsnittlig sum er 8,6 % i 2019	24,8
<b>Implementerende enhet i mottakerlandet</b>	kostnader til å implementere prosjektet i mottakerlandet	ingen satser eller maksrammer		
<b>Totalt</b>				<b>46,4</b>

Kilde: Svar fra Norad, Consolidated Financial Report for the year ending December 31, 2019, tabell 1

Av tabell 5 går det fram at GPE i sum i 2019 betalte 46,4 millioner dollar til ulike type driftskostnader. Totale utbetalinger i 2019 var på 326,5 millioner dollar. Det betyr at 14,2 prosent av midlene i GPE gikk til drift og administrasjon i 2019.<sup>338</sup>

### 6.4.3 Kostnader på landnivå – eksempelet Uganda

I den videre framstillingen blir GPEs tilskudd til Uganda brukt som eksempel for å se på kostnadsfordelingen på landnivå. Oppsummert viser gjennomgangen at det er betydelige midler som ikke går direkte til skoler, elever eller

<sup>338</sup> Consolidated Financial Report for the year ending December 31, 2019. Tabell 1 viser at det ble utbetalt 326,5 millioner dollar for 2019.

lærere. Dette skyldes at en stor andel av midlene går til lønninger i departementet, konsulenter, prosjektstyring og verifisering av resultater og oppfølging fra Verdensbanken som tilskuddsagent.

GPE har gitt tilskudd til et prosjekt<sup>339</sup> med mål om å bedre lærernes og skolens effektivitet i den offentlige grunnskolen i Uganda.

Det er Verdensbanken som er tilskuddsagenten for GPEs tilskudd til Uganda. Avtalen med Uganda er derfor formelt inngått mellom Verdensbanken, som er administrator for GPE, og Ugandas utdannings- og sportsdepartement, som skal gjennomføre prosjektet. I avtalen går det fram at det er Ugandas utdannings- og sportsdepartement som skal sørge for et operasjonelt prosjektkoordineringsteam med riktige kvalifikasjoner og erfaring.<sup>340</sup> Det står ikke hvor mye av tilskuddssummen som Uganda kan bruke til drift og administrasjon i departementet.

Tilskuddet til Uganda var opprinnelig på 100 millioner dollar eller rundt 800 millioner kroner. Verdensbankens statusrapport fra februar 2020 oppgir at det reviderte tilskuddsbeløpet er på 98,47 millioner dollar<sup>341</sup>. GPE opplyser i e-post 11. februar 2021 at Uganda ikke hadde etterlevd anskaffelsesregelverket i forbindelse med kjøp av møbler og derfor måtte betale tilbake 1,53 millioner dollar av tilskuddet.<sup>342</sup>

Prosjektet i Uganda er delt i tre:

- del 1 – «effektive lærere»
- del 2 – «effektive skoler»
- del 3 – «støtte til implementering og kapasitetsbygging».

I tillegg til disse tre komponentene har prosjektet lagt til en resultatbasert indikator som ser på tilstedeværelse av lærere. Den dreier seg i stor grad om trening av skoleledelsen som skal kontrollere læreres oppmøte og tidsbruk. Det har blitt brukt 2 millioner dollar til denne indikatoren.

Både Verdensbanken og Ugandas utdannings- og sportsdepartement bruker midler til å følge opp og gjennomføre prosjektet. Noen midler til Verdensbanken trekkes fra tilskuddet på 98,47 millioner dollar. Denne summen utgjør 1,1 prosent av tilskuddet i Uganda og skal gå til å føre tilsyn med prosjektet. Dette betyr at Uganda reelt mottar 97,4 millioner dollar. I tillegg går det midler direkte fra GPE til Verdensbanken som et påslag av det opprinnelige tilskuddet på 100 millioner dollar. Denne avgiften til Verdensbanken er på 1,75 prosent av tilskuddssummen. I tillegg har GPE betalt 0,54 millioner dollar til programutviklingstilskudd i forkant av prosjektet. GPE opplyser at Verdensbanken også har utbetalt midler fra egne budsjetter på til sammen 0,74 millioner dollar (om lag 6 millioner kroner) til programutvikling og til å føre tilsyn med prosjektet.<sup>343</sup>

I tillegg til midlene Verdensbanken får for å være tilskuddsagent, så går det også penger til administrasjon, drift og oppfølging i Utdannings- og sportsdepartementet i Uganda. Budsjettet viser at det var satt av 1,57 millioner dollar til utdannings- og sportsdepartementet i Uganda til drift av prosjektet.<sup>344</sup> Per tredje kvartal 2019 er det brukt 4,62 millioner dollar til dette.<sup>345</sup>

Det er spesielt lønn til ansatte i utdannings- og sportsdepartementet på 3,1 millioner dollar som er omtrent tre ganger så høyt som tallet fra Verdensbankens plan på 1,1 millioner dollar. GPE opplyser at feilen ble observert da

---

<sup>339</sup> Uganda UTSEP Uganda Teacher and School Effectiveness Project TF017702.

<sup>340</sup> Global Partnership for Education Fund Grant Agreement (Uganda Teacher and School Effectiveness Project) between Republic of Uganda and International Development Association, August 19, 2014, s. 8.

<sup>341</sup> <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/584321582332032593/disclosable-version-of-the-isr-ug-teacher-and-school-effectiveness-project-p133780-sequence-no-11> [Hentdato 28.08.2020].

<sup>342</sup> Brev fra GPE til Riksrevisjonen 11. februar 2021.

<sup>343</sup> Brev fra GPE til Riksrevisjonen 29. januar 2021.

<sup>344</sup> *Project Appraisal Document on a proposed grant in the amount of USD 100 million to the Republic of Uganda for Uganda GPE teacher and school effectiveness project August 13, 2014*, s. 83.

<sup>345</sup> Dette er basert på tre mottatte finansielle rapporter fra GPEs prosjekt i Uganda (GRANT No. TF017702). Disse rapportene omfatter periodene, januar–september 2018, oktober 2018–mars 2019 og april–september 2019.

prosjektet startet, og skyldes blant annet lovpålagte bestemmelser om ekstra tilskudd for ansatte på kontraktbasis og gratiale.<sup>346</sup> I tillegg til lønn har midlene blant annet gått til å betale husleie, reiser, biler til departementet og kontorutstyr.

De største kostnadskategoriene i prosjektet inkluderer i underkant av 24 millioner dollar til byggevirksomhet under prosjektets del 2, «effektive skoler», og over 17 millioner dollar til tekstbøker og skriftlig materiell under prosjektets del 1, «effektive lærere».

Den finansielle rapporteringen fra prosjektet viser at mye av kostnadene som ikke er ført som drift, likevel er midler som i mindre grad når direkte ut til skoler, elever og lærer. Det er blitt brukt 4,8 millioner dollar til konsulentkjøp fordelt på prosjektets tre deler. Dette er penger som har gått til internasjonale konsulenter.

I prosjektets del 3, «prosjektimplementering og kapasitetsbygging», har mye av pengene, i tillegg til drift, blitt brukt til tilsyn og overvåking, samt evaluering. Det er til sammen brukt 14,9 millioner dollar til prosjektets del 3 per september 2019.

Også for prosjektets del 1 og del 2 er det flere eksempler på kostnader som ikke når elever og skoler direkte. Dette gjelder blant annet reiser. En reise for en delegasjon i utdannings- og sportsdepartementet på sju personer til Singapore for å se på lærerutdanning ble kostnadsført som kapasitetsbygging. Turen kostet om lag 44 000 dollar. Reisen til Singapore ble, ifølge GPE, klassifisert under «effektive lærere», siden målet med reisen var å gjøre Ugandas utdannings- og sportsdepartement i stand til å etablere god praksis innen lærerutdanning og lærerstyring, og kunne brukes som et startpunkt for å forbedre kvaliteten på grunnskoleutdanningen i Uganda.

Den norske ambassaden i Uganda har ikke uttalt seg om reisevirksomheten i GPE i Uganda. Den norske ambassaden i Malawi har imidlertid kritisert reisevirksomheten til GPE i Malawi. I Malawi har givergruppen flere ganger tatt opp at det gis støtte til for mye reisevirksomhet gjennom GPE-midler. Dette vurderes som unødvendig pengebruk og gjør at personer med viktige kjernefunksjoner i departementet er svært mye borte. Dette skaper forsinkelser og er lite effektivt, opplyser den norske ambassaden i Malawi.

## Prosjektets resultater

Prosjektet i Uganda har ifølge sluttrapporteringen oppnådd alle sine mål. Det er om lag 8,8 millioner elever i den offentlige grunnskolen i Uganda, som alle har mottatt tekstbøker i engelsk og matematikk. Omtrent 1,4 millioner elever har nytt godt av lærere som har ekstra fått opplæring. Prosjektet viser også at lesehastigheten til elevene har økt. Mens 13 prosent av elevene kunne lese 20 ord eller mer per minutt i 2016, så var dette økt til 27,5 prosent i 2018. Det er også andre aktører som gir utdanningsbistand i Uganda og kan ha bidratt til at lesehastigheten har økt.

Verdensbankens skriver i sin sluttrapport at ved å involvere et bredt utvalg aktører i forberedelsesfasen blant annet sikret at prosjektmålene ble tilpasset landets prioriteringer, og at relevante lokale aktører fikk eierskap til prosjektet. Dette støttes av den norske ambassaden i Uganda, som uttaler at det er et betydelig nasjonalt eierskap til prosjektet, noe som blant annet skyldes at GPE-prosjektet er godt tilpasset den nasjonale utdanningsplanen.<sup>347</sup>

I Malawi stiller derimot den norske ambassaden seg mer kritisk til GPE og Verdensbanken. I Malawi som i Uganda er det Verdensbanken som er tilskuddsagent for GPE-midlene. Ifølge ambassaden i Malawi flyr medarbeidere fra GPE/Verdensbanken inn tre ganger i året, og det er ikke lett å få komme i dialog med dem verken før, etter eller når de er i Malawi. De er lite lydhøre overfor innspill. De ser heller ikke ut til å ha den rette dialogen med myndighetene, sett fra ambassadens perspektiv. Det blir lite strategi og mer utkvittering for å få utløst midler gjennom avtalen. Medarbeiderne som er stasjonert ved hovedkontoret i Washington D.C., synes ikke å ha den rette kjennskapen til konteksten i Malawi. Det er stadig utskifting av medarbeidere, og det synes som om de ikke

---

<sup>346</sup> Brev fra GPE til Riksrevisjonen 29. januar 2021.

<sup>347</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

har tilstrekkelig med tid til arbeidet som tilskuddsagent for GPE. I tillegg er innholdet i GPEs utdanningssatsing på landnivå i Malawi noen ganger ikke i tråd med det ambassaden ønsker å bidra til gjennomføringen av. Perspektivet om like muligheter (*equity*) er ikke alltid like godt ivaretatt i GPEs program. For eksempel premierer de flinke elever i utstrakt grad, noe forskning viser at har mange svært uheldige virkninger og få positive, og som ikke følger prioriteringene for den norske utdanningssatsingen. Likevel er dette noe som støttes med norske midler. Ambassaden har gitt tilbakemeldinger om disse synspunktene til Utenriksdepartementet og Norad.<sup>348</sup>

Utenriksdepartementet kommenterer uttalelsen fra ambassaden i Malawi i sine merknader til rapporten 24. september 2021. Departementet opplyser at ambassaden i senere rapporteringer, blant annet juni 2021, har pekt på at en konstruktiv dialog om samarbeidet på landnivå er innledet, selv om det også kommer fram kritikk av arbeidet på landnivå i tråd med det som refereres i avsnittet over. Departementet peker videre på at dette er et enkeltstående eksempel, og at det ikke må generaliseres for mye. Ifølge departementet premierer GPE land hvor utdanningsfinansieringen når de fattigste og mest marginaliserte.

## 6.5 Eksempel på at konsulentbruk kan øke antall ledd bistanden går gjennom før den når sluttbruker

Det brukes store summer til konsulentkjøp i fond. I det følgende gir vi et eksempel på hvordan konsulentkjøp gjør at bistanden fra Norge til Somalia går gjennom et ekstra et ledd.

Dette konsulentkjøpet ble først gjennomført av Utenriksdepartementet og ble kritisert både av media og i Stortinget på grunn av høye kostnader. Senere ble dette konsulentkjøpet videreført av Verdensbanken. Eksempelet illustrerer derfor også hvordan kostnader ikke nødvendigvis forsvinner, men i stedet flyttes ut av den norske bistandsforvaltningen når forvaltningsansvaret overføres fra Utenriksdepartementet til Verdensbanken. Utenriksdepartementet opplyser at formålet med konsulentkjøpet var å forbedre kontroll og redusere den høye risikoen ved bistanden.<sup>349</sup>

### 6.5.1 Utenriksdepartementets kontrakt med konsulentselskapet

Norge ledet i perioden 2013–2015 arbeidet med den midlertidige finansieringsmekanismen *Special Financing Facility* (SFF) i Somalia. Mekanismen ble etablert av Norge og skulle sette styresmaktene i Somalia i stand til å motta internasjonal hjelp.<sup>350</sup>

Deler av arbeidet med SFF ble utført av en finansiell agent som innledningsvis var PricewaterhouseCoopers (PwC), som blant annet skulle garantere god forvaltning av midlene til SFF.<sup>351</sup> Dette forutsatte at PwC var til stede i Mogadishu, men på grunn av sikkerhetsuffordringer besluttet PwC at det likevel ikke kunne utføre oppdraget i henhold til avtalen med Utenriksdepartementet. Enkelte ansatte i PwC som arbeidet i Mogadishu, dannet da et eget selskap, Abyrint AS, i oktober 2013. To måneder senere inngikk Utenriksdepartementet kontrakt med Abyrint AS for de delene av kontrakten med PwC som ikke lenger kunne gjennomføres.

Avtalen<sup>352</sup> med Abyrint AS var en direkte anskaffelse uten kunngjøring av konkurranse, noe som seksjon for anskaffelser i Utenriksdepartementet vurderte som berettiget.<sup>353</sup> Abyrint AS ble av departementet vurdert som eneste leverandør på bakgrunn av fagkompetanse, umiddelbar tilgjengelighet og kontinuitet i spesialkompetansen.<sup>354</sup> Ifølge departementet måtte også tjenestene snarest på plass for å unngå betydelige økonomiske tap, både på giver- og mottakersiden. To advokater med offentlige anskaffelser som spesialfelt

<sup>348</sup> Brev fra den norske ambassaden i Malawi til Riksrevisjonen 3. februar 2021.

<sup>349</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>350</sup> Utenriksdepartementet, *Beslutningsnotat om støtte til PwC som finansiell agent for verifisering og gjennomføringen av en finansieringsmekanisme i Somalia*, 13. juni 2013 og beslutningsdokument 18. november 2013.

<sup>351</sup> Utenriksdepartementet, *Beslutningsnotat om støtte til PwC som finansiell agent for verifisering og gjennomføringen av en finansieringsmekanisme i Somalia*, 13. juni 2013.

<sup>352</sup> Consultancy Assistance Agreement between Abyrint AS (the Consultant) and the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (the Customer), 9. desember 2013.

<sup>353</sup> Utenriksdepartementets beslutningsdokument, 18. november 2013 og e-poster fra seksjon for anskaffelser i Utenriksdepartementet, desember 2013.

<sup>354</sup> Utenriksdepartementets beslutningsdokument, 18. november 2013.

vurderte i 2016 Utenriksdepartementets tolkning av regelverket samt dokumentasjonen for beslutningen. Begge advokatene mente at det var alvorlige mangler i Utenriksdepartementets argumentasjon og dokumentasjon, og at anskaffelsen kan ha vært ulovlig.<sup>355</sup>

Utenriksdepartementet utbetalte til sammen 49,6 millioner kroner til Abyrint AS i perioden 2013–2015.<sup>356</sup> Mer enn 85 prosent av inntektene til Abyrint AS i 2014 og 2015 kom fra det norske bistandsbudsjettet, og det ble blant annet i Bistandsaktuelt stilt kritiske spørsmål om størrelsen på utbyttet til eierne.<sup>357</sup> De to eierne tok ifølge regnskapstall.no ut utbytte i 2014 og 2016 på henholdsvis seks og åtte millioner kroner.<sup>358</sup> Utenriksdepartementet uttalte i Bistandsaktuelt at det i statens anskaffelsesregelverk ikke foreligger pålegg om å stille krav eller begrensninger til utbytte i et aksjeselskap som departementet kjøper tjenester fra.<sup>359</sup> Utenriksdepartementet har i intervju med Riksrevisjonen i august 2019 presisert at det ikke er ulovlig at firmaene som vinner anbudet, går med overskudd, men den beløpsmessige satsen hos tilskuddsmottaker kan bli for høy. Utenriksdepartementet påpekte også at det er tilskuddsforvalter – noe som i dette tilfellet er departementet selv – som skal vurdere dette i partnervurderinger før tilskuddet gis.

I tillegg til flere kritiske artikler<sup>360</sup> i media kom det også høsten 2014 kritikk fra Stortinget om bruken av private konsulentselskaper i bistand som tar seg godt betalt. Under Stortingets spørretime 5. november 2014 uttrykte en representant bekymring for at halvparten av bevilgningen til SFF hadde gått til konsulenter. I sitt svar opplyste daværende statsråd at deler av SFF skulle tas over av Verdensbankens flergiverfond. Da ville behovet for denne typen konsulentbruk gå dramatisk ned, ifølge statsråden, fordi Verdensbanken overtar hoveddelen av ansvaret.

### 6.5.2 Videre samarbeid mellom konsulentselskapet og Verdensbanken i Somalia

Etter at kontrakten med Utenriksdepartementet ble avsluttet i 2015, inngikk Abyrint AS et samarbeid med Verdensbanken gjennom flergiverfondet Somalia Multi Partner Fund (SMPF) – som hovedsakelig arbeider gjennom nasjonale myndigheter med institusjonsbygging, sosioøkonomisk vekst og urban utvikling. Abyrint AS ble i juni 2016 utnevnt som «trusted agent» til sentralbanken i Somalia.<sup>361</sup> Konsulentene i selskapet fortsatte dermed å jobbe med prosjektet, men nå på oppdrag fra Verdensbanken.

I perioden 2015–2020 har norske myndigheter støttet flergiverfondet med 679 millioner kroner.<sup>362</sup> Gjennom Verdensbankens bruk av konsulentselskapet benyttes fremdeles norske midler til å kjøpe tjenester fra selskapet, jf. figur 15.

---

<sup>355</sup> Bistandsaktuelt, *Konsulenter tok million-utbytte*, 10. desember 2015 og *Advokater: – UD kan ha brutt loven da millionkontrakt ble inngått*, 12. februar 2016.

<sup>356</sup> *Agreement summary report* av Abyrint AS- Monitoring Agent, avtalenummer SOM-13/0042.

<sup>357</sup> Bistandsaktuelt, *Norsk konsulentfirma tjener fett på oppdrag i sårbare stater*, 17. august 2018.

<sup>358</sup> <https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-abyrint-as-103930039S0?view=full>. Se avsatt utbytte, under årsresultat i resultatregnskapet. [Hentedato 21.08.2020].

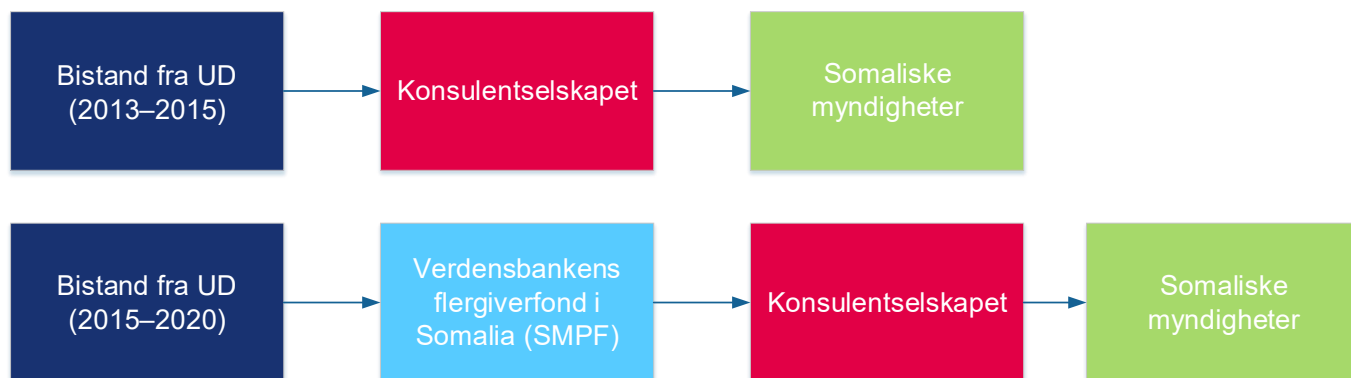
<sup>359</sup> Bistandsaktuelt, *Konsulent-veteran: – Må ha lurt UD trill rundt*, 12. desember 2015.

<sup>360</sup> *Aftenposten*, *Mens somaliske statsansatte har fått 38,9 millioner kroner, har konsulentene fått 38,3 millioner*, 26. september 2014 og flere artikler i Bistandsaktuelt.

<sup>361</sup> <https://blogs.worldbank.org/psd/dealing-de-risking-tale-tenacity-and-creativity> og <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/06/10/world-bank-makes-progress-to-support-remittance-flows-to-somalia>

<sup>362</sup> Norads database «Norsk bistand i tall», uttrekk på avtalenumrene SOM-17/0005 og SOM-15/0009.

**Figur 15 Norsk støtte til somaliske myndigheter gjennom Verdensbanken går gjennom flere ledd**



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren viser hvordan norske bistandsmidler støtter konsulentselskapet Abyrint AS. I perioden 2013–2015 gikk norske midler direkte fra Utenriksdepartementet til konsulentselskapet. Fra 2015 har de norske midlene gått til Verdensbankens flergiverfond i Somalia. Siden Verdensbankens fond samarbeider med konsulentselskapet, fortsetter norske midler å finansiere selskapets aktiviteter i Somalia, men nå går midlene gjennom et ekstra ledd, Verdensbankens flergiverfond. Inntektene til Abyrint AS i perioden 2016–2019 har i all hovedsak kommet fra konsulentoppdrag for Verdensbankens flergiverfond i Somalia, som finansieres av bistandspenger fra en rekke land.<sup>363</sup>

Når det gjelder konsulentkjøp generelt opplyser Utenriksdepartementet i brev til Riksrevisjonen 24. september 2021 at Verdensbanken bruker konsulenter i betydelig grad. Som i de fleste bransjer har dette sin pris. Som verdens ledende finansieringsinstitusjon på utviklingsområdet, er banken avhengig av å kunne være rask og fleksibel når nye utfordringer oppstår. Konsulenter brukes også til effektiviserings- og forbedringsprosesser, og det kan være effektivt å bruke konsulenter for å redusere risiko eller øke kontroll. Når det gjelder det omtalte konsulentkjøpet i Somalia peker Utenriksdepartementet på at det ikke er et representativt eksempel.<sup>364</sup>

<sup>363</sup> Bistandsaktuelt, *Risikabelt bistandsoppdrag er blitt gullgruve for norsk konsulentselskap*, 13. november 2020.

<sup>364</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.



## 7 Utenriksdepartementets styring og oppfølging av støtten til fond

Dette kapitlet beskriver innledningsvis arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad i oppfølgingen av fond. Deretter beskriver vi hva Utenriksdepartementet forventer av ambassadene i deres arbeid med å følge med på norskstøttede fond. Videre omtales kort Utenriksdepartementets arbeid med risikoen for misligheter og korrupsjon i de utvalgte fondene i undersøkelsen. De strategiske føringene for den norske støtten til Verdensbankens fond omtales til slutt.

Kapitlet viser at ambassadene i varierende grad følger med på norskstøttede fond. Ambassadene møter også ulike utfordringer i arbeidet med norskstøttede fond på landnivå. Blant annet mangler flere ambassader en fullstendig oversikt over norsk støtte til de ulike fondene på landnivå. Utenriksdepartementets forventninger blir dessuten oppfattet som lite tydelige av flere ambassader – noe som kan gjøre det vanskelig for dem å prioritere dette arbeidet opp mot andre oppgaver. Utenriksdepartementet har i motsetning til Sverige ikke en egen strategi for støtten til Verdensbanken – verken for kjernestøtten eller for øremerket støtte til fond.

### 7.1 Arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad i forvaltningen av fond

En ny arbeidsdeling mellom departementet og Norad trådte i kraft i februar 2020 etter en reform av bistandsforvaltningen, kalt Reform 2019. Utenriksdepartementet opplyser at dette er en hybridmodell som innebærer at Norad har forvaltningsansvaret for fond mens departementet sitter i fondenes styrer.<sup>365</sup> Målsettingen med reformen og omorganiseringen av tilskuddsforvaltningen har vært å sikre en tydeligere arbeidsdeling mellom Utenriksdepartementet og Norad.<sup>366</sup>

Utenriksdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 24. september 2021 at Reform 2019 også er ment å forbedre den samlede kapasiteten i Utenriksdepartementet og Norad til god oppfølging av fond. I perioder der fondsporteføljen har vokst sterkt, har kapasiteten til oppfølging av fond blitt strukket. Det vil alltid være et spørsmål om ressurser, der presset om å gjøre mer med mindre oppleves som stort og økende. Når de årlige bevilgningene til bistand vokser, vil det ifølge departementet være hensiktsmessig å legge større midler i hver innsats for å holde forvaltningsbyrden nede.

#### 7.1.1 Utenriksdepartementets ansvar

Tema og geografi er blant de organiserende prinsippene for hvor i departementet bistanden til fond blir forvaltet. Det er dermed ikke én seksjon eller én avdeling som har et overordnet strategisk ansvar og full oversikt. En slik organisering ville også, ifølge Utenriksdepartementet, være mer ressurskrevende.<sup>367</sup>

Seksjon for multilaterale utviklingsbanker (bankseksjonen) i multilateral avdeling i Utenriksdepartementet er ansvarlig for Norges samarbeid med Verdensbankgruppen, de øvrige utviklingsbankene<sup>368</sup> samt Nordisk utviklingsfond. Mye av seksjonens daglige arbeid overfor Verdensbanken er styrearbeid. Det vil si å ha kontakt med utenriksdepartementet i de andre landene som Norge deler styrerepresentant med (de nordiske og baltiske landene), og å gi instruksjoner til styrerepresentanten.<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020 og intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>366</sup> Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad, nr. 1 2020, s. 2.

<sup>367</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>368</sup> Disse er de tre regionale utviklingsbankene (Afrikabanken, Asiabanken og Den interamerikanske utviklingsbanken), den asiatiske infrastrukturbanken og Europarådets utviklingsbank.

<sup>369</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 30. august 2019.

Bankseksjonen forvalter kjernestøtten til Verdensbanken. Denne inkluderer kapitalpåfyllinger (aksjekapital) i IBRD og IFC og giverlandspåfyllinger i IDA. Kjernestøtten omfatter også noen fond (*trust funds*) som brukes strategisk for å rette oppmerksomheten til Verdensbanken mot prioriterte områder. Likestilling, menneskerettigheter og ulovlig kapitalflyt er eksempler på slike områder. Dette arbeidet omtales nærmere i punkt 8.4.2. Seksjonen har også ansvar for norsk gjeldspolitikken overfor utviklingsland.<sup>370</sup> Avdeling for bærekraftig utvikling har i all hovedsak ansvaret for det tematiske samarbeidet med banken. Regionavdelingen har ansvaret for det geografiske samarbeidet, hvor deler av arbeidet er delegert til flere ambassader.<sup>371</sup>

Styreverv i fond og FIF-er er Utenriksdepartementets ansvarsområde også etter reform 2019.<sup>372</sup> Hvis det ikke er av strategisk eller politisk betydning at departementet innehar styrevervet, kan ansvaret delegeres til Norad.<sup>373</sup> For eksempel er styrevervet i GFF tilbakeført til Norad – etter at det først ble overført fra Norad til Utenriksdepartementet under reformen.<sup>374</sup>

Norad viser til at mye av forvaltningen og avgjørelser som har betydning for forvaltningen, foregår i styrene. Det innebærer at det er behov for delvis overlapp mellom departementets og direktoratets arbeidsoppgaver samt et godt system for å blant annet sikre dialog. I mars 2021 vedtok Utenriksdepartementet et system for de operative arbeidsprosessene, jf. *Kjørereregler for samarbeid og ansvarsfordeling mellom UD og Norad i de multilaterale utviklingsbankene (kjernebidrag og strategisk samarbeid) og gjeldsletteordningene*. Ifølge Norad har arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og direktoratet blitt klarere som en følge av reformen.<sup>375</sup>

Bankseksjonen i Utenriksdepartementet peker også på at arbeidsdelingen mellom departementet og Norad har blitt klarere, men at det fortsatt er en vei å gå. Det har blitt lagt ned et betydelig arbeid internt for å avklare alle uklarheter og spørsmål ved reformen, og det vil gjenstå mye arbeid for å praktisk gjennomføre reformen. Ifølge bankseksjonen vil det nok også være noe overlapp i den nye modellen, noe som Norad også har påpekt. Bankseksjonen viser videre til at det har vært en arbeidskrevende utfordring å forklare den valgte modellen for de multilaterale utviklingsbankene, som ikke er vant med en modell der styreverv i fond og FIF-er ikke følger forvaltningsansvaret og forvalters rolle som avtalepart. En evaluering av reformen skulle vært ferdigstilt i januar 2021, men den er utsatt med ca. ett år fordi reformen ikke har hatt nok tid til å virke.<sup>376</sup>

Norads evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap anbefalte Utenriksdepartementet å ta i bruk porteføljeforvaltning. Norad anbefalte også å utvikle indikatorer for porteføljens måloppnåelse og retningslinjer for inngåelse og avslutning av nye avtaler.<sup>377</sup> Utenriksdepartementet er positiv til porteføljestyling, og at sammensettingen av fond blir justert regelmessig med hensyn til politiske prioriteringer og ressurstilgang.<sup>378</sup> Ifølge Utenriksdepartementets oppfølgingsplan for evalueringen er konseptet porteføljeforvaltning fortsatt under utvikling.<sup>379</sup>

### 7.1.2 Norads ansvar

På bakgrunn av Reform 2019 har Norads instruks<sup>380</sup> blitt revidert. Instruksen fastslår at en hovedoppgave er å gi bistands- og forvaltningsfaglige råd til Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Andre hovedoppgaver er å utvikle og drifte forvaltningssystemene for bistand og forvalte tilskudd på utviklingsfeltet.<sup>381</sup> Forvaltningen av flegjiverfond er også overført til Norad, som dermed har fått et større ansvar for tilskuddsforvaltningen.

---

<sup>370</sup> Ibid.

<sup>371</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>372</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>373</sup> Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad, nr. 1 2021, s. 3.

<sup>374</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>375</sup> Ibid.

<sup>376</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>377</sup> Norad, *Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap - Verdensbanken og FNs fellesfond*, 18. september 2019.

<sup>378</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>379</sup> Utenriksdepartementet, *Oppfølgingsplan for Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap*, 28. mai 2020.

<sup>380</sup> Denne ble fastsatt ved Kgl. resolusjon av 31. januar 2020.

<sup>381</sup> Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad, nr. 1 2020, s. 2.

Norad har i en årrekke representert Norge i styre- og komitéverv i en rekke globale innsatser og fond.<sup>382</sup> Direktoratet har hatt et særlig ansvar for å følge arbeidet til de store globale initiativene innenfor helse og utdanning, der Norge i flere tilfeller har vært en sentral pådriver og initiativtaker fra starten.<sup>383</sup> I tillegg har Norad gitt faglig støtte til Utenriksdepartementets styrearbeid.

## 7.2 Ambassadenes arbeid med fond på landnivå

Tematiske fond har blitt en stadig viktigere del av norsk utviklingspolitikk, spesielt innen helse og utdanning.<sup>384</sup> Det er ifølge Utenriksdepartementet en klar forventning om at ambassadene følger opp fondene som mottar store pengebeløp og rapporterer om hva som skjer på bakken i det enkelte samarbeidslandet. Denne forventningen ble uttrykt i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*.<sup>385</sup> Ifølge stortingsmeldingen må norske myndigheter styrke sin oppfølging av blant annet de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom arbeidet som skjer på landnivå, og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner.

### 7.2.1 Ambassadene følger i varierende grad med på norskstøttede fond

Vi har gjennom intervju og brev til et utvalg ambassader med bistandsporteføljer stilt spørsmål om hvordan de følger med på norskstøttede fond.

Flere ambassader opplyser at de følger med på arbeidet til globale norskstøttede fond. Dette gjør de blant annet gjennom møter med multilaterale aktører på landnivå og i møter med andre givere. Ambassaden i Ghana har faste møter med Verdensbanken lokalt, hvor det kan dukke opp informasjon om norskstøttede fond. Noen ambassader opplyser også at de hovedsakelig følger med på norskstøttede fond innenfor sektorer som ansatte allerede kjenner gjennom det bilaterale utviklingssamarbeidet. Det er ifølge Utenriksdepartementet ikke sannsynlig at en ambassade følger med på fond som faller utenfor ambassadens prioriterte områder.<sup>386</sup>

Svarene fra ambassadene viser at det også er ambassader som ikke følger med på globale norskstøttede fond. Dette gjelder for eksempel ambassaden i Bangladesh, som opplyser at den er ikke bemannet til et slikt arbeid, og at den heller ikke er instruert fra Oslo om å følge opp spesifikke fond. I Myanmar holder ambassaden oversikt over hvor mye penger som kanaliseres til landet via tematiske fond, men ambassaden påpeker samtidig at den ikke følger med på disse fondene på en detaljert måte. Ambassaden i Tanzania peker derimot på at den ofte følger opp de norskstøttede tematiske fondene på bakgrunn av bestillinger fra Utenriksdepartementet og ambassadens erfaring innen tilsvarende fagområde. Ambassaden opplyser at den bruker mest tid på å gi innspill til bestillinger og på å følge opp fond som Norge støtter med betydelige midler.

Utenriksdepartementet viser i intervju til at hovedinntrykket er at rapporteringen fra ambassadene om fondenes aktiviteter er av variabel kvalitet. Rapporteringen har blitt bedre enn den var for ti år siden, og flere ambassadører er ifølge departementet sterkere engasjert i multilateralt utviklingssamarbeid. Departementet er særlig fornøyd med et titalls ambassader i Afrika som følger Verdensbanken og Afrikabanken på landnivå. Andre ambassader prioriterer ikke dette høyt og sliter med kapasiteten i en travel hverdag.<sup>387</sup>

### Få ressurser er en utfordring for ambassadene

Mangel på ressurser er ifølge de fleste ambassader en utfordring for å kunne følge med på aktivitetene til norskstøttede tematiske fond. For eksempel forklarer ambassaden i Tanzania at det handler både om å ha nok ressurser og om prioriteringer. Ifølge ambassaden i Myanmar er det ikke tydelig hvordan oppfølgingen skal prioriteres opp mot andre oppgaver. Det er lett å glemme oppfølgingen av multilaterale midler på landnivå når ambassader skal bemannes, ifølge ambassaden i Malawi. De bilaterale avtalene prioriteres, og det er vanskelig å

<sup>382</sup> Se Norads årsrapport for 2019 for en oversikt over styre- og komitéverv som Norad har representert Norge i.

<sup>383</sup> Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad, nr. 1 2018, s. 10.

<sup>384</sup> Prop. 1 S (2020–2021) for Utenriksdepartementet, s. 81.

<sup>385</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>386</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>387</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

få tid til å følge opp midlene som ikke forvaltes av ambassaden. Oppfølgingen krever i tillegg kompetanse og kjennskap til de multilaterale fondene og organisasjonene. Ambassaden opplyser at flere av dens partnere har medarbeidere og ressurser til å tettere følge opp de multilaterale midlene. I den forbindelse har ambassaden merket seg at store givere som for eksempel USA, Storbritannia og Gates Foundation har utsendte i mange land som sender situasjonsrapporter hjem. Storbritannias utenriksdepartement, tidligere Storbritannias departement for utviklingssamarbeid (DFID) har også flere ansatte stasjonert i mottakerlandene, ifølge Norad.<sup>388</sup>

Utenriksdepartementet bekrefter at ambassader ofte ikke har ressurser til å følge opp tett de norske bidragene gjennom fond, og at ambassadene tvinges til å prioritere annerledes i hverdagen. Dette går fram av brev fra Utenriksdepartementet 24. september 2021. I hovedsak bør stasjonene prioritere oppfølging av fond som Norge er en stor bidragsyter til. Selv innenfor realistiske ressursrammer ligger det muligheter for kvalitetsheving gjennom bedre og mer målrettet informasjon hjemmefra, så vel som bedre kommunikasjon mellom Utenriksdepartementet, Norad, utenriksstasjonene og nordisk-baltisk kontor i Verdensbanken.

### 7.2.2 Utenriksdepartementets forventninger til ambassadene er ikke alltid tydelige

Ambassadenes ansvar for fond er nedfelt i årsinstruksen.<sup>389</sup> I årsinstruksen for 2021 ble ambassadene for første gang bedt om å følge opp navngitte multilaterale fond innen helse- og utdanningssektoren, inkludert GPE og GFF. Det ble gjort for å bidra til gode og koordinerte leveranser på landnivå og for å sikre god bruk av norske investeringer. Årsinstruksene for 2019 og 2020 navngir ikke konkrete fond, men ber stasjonene om å følge med på aktiviteter i regi av globale fond som Norge gir betydelige bidrag til.

Selv om Utenriksdepartementet gir noen føringer for hvordan ambassadene skal følge med på multilaterale kanaler og fond, er det flere ambassader som peker på at føringene ikke alltid er tydelige nok. Blant disse er ambassaden i Uganda, som i intervju peker på at instruksjonene til ambassaden, for eksempel i årsinstruksene og tildelingsbrevene, kunne vært tydeligere og mer konkrete. Etter ambassadens mening må Utenriksdepartementet tydeliggjøre *hva* den skal følge opp. Hvis det for eksempel er forventet at ambassaden skal følge opp og kontrollere prosjektenes regnskap, må den ha tilgang til budsjettene. Dersom ambassaden skal følge opp resultatene, må den se resultatrammeverket. Og dersom ambassaden skal undersøke aktiviteter, må den ha et mandat og en sjekkliste for feltbesøk, slik den har for bilaterale prosjekter. Dette viser ifølge ambassaden at det er nødvendig å alltid være klar og presis på hva som forventes.<sup>390</sup>

Når det gjelder oppfølgingen av utdanningssektoren i Malawi, opplyser ambassaden at forventningene fra Utenriksdepartementet ikke er tydelige. En ansatt med utdanningsfaglig kompetanse gjør at ambassaden kan følge opp multilaterale kanaler og fond på en annen måte enn mange andre ambassader. Leveransene fra ambassaden kommer ofte på initiativ fra ambassaden selv, ikke som en oppfølging av departementets forventninger.

### 7.2.3 Ambassadene mangler oversikt over norsk støtte til multilaterale fond på landnivå

I en evalueringsrapport fra 2018 ble det slått fast at ambassadene mangler informasjon om og oversikt over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå.<sup>391</sup> Flere ambassader er enig i dette. Ambassaden i Uganda peker på at det ville være nyttig om Norad og Utenriksdepartementet laget en oversikt over alle multilaterale engasjementer som Norge støtter, inkludert tematiske fond, og spesifisere hvilke land disse opererer i. Multilaterale avtaler er heller ikke inkludert i Utenriksdepartementets system for økonomiforvaltning og oppfølging av tilskuddsavtaler (PTA), noe som gjør det vanskeligere å finne informasjon om dem.<sup>392</sup>

Manglende informasjon og oversikt over norsk støtte til ulike bistandskanaler på landnivå kan gjøre det vanskelig for ambassadene å rapportere om aktiviteter som Norge gir betydelige bidrag til. For eksempel har ambassaden i

<sup>388</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>389</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2019.

<sup>390</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

<sup>391</sup> Norad (2018) *Evaluering av organisatoriske aspekter av norsk bistandsadministrasjon*. Rapport 13/2018.

<sup>392</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

Indonesia kommet over norskstøttede prosjekter eller tiltak i landet som den ikke var kjent med fra før. Ifølge ambassaden i Kenya har det ikke vært enkelt å få innsikt i tall og fakta hjemmefra om hvordan Norges støtte til tematiske fond materialiserer seg i landet. Ambassaden opplyser at den har tatt opp problemstillingen med Utenriksdepartementet flere ganger.<sup>393</sup> Ifølge bankseksjonen i Utenriksdepartementet gjelder dette mest sannsynlig fond som ikke forvaltes i seksjonen, men av andre seksjoner i departementet eller Norad. Bankseksjonen viser til at den har gode rutiner for å informere relevante ambassader.<sup>394</sup>

Utenriksdepartementet og flere ambassader viser til at informasjon om norsk støtte til ulike bistandskanaler på landnivå nå er lettere tilgjengelig, blant annet fordi Norad har igangsatt flere prosjekter som har gitt bedre oversikt.<sup>395</sup> Norad opplyser at direktoratet har beregnet norsk multilateral kjernestøtte fordelt på mottakerland. Statistikkseksjonen har også utarbeidet en oversikt over hvilke land den øremerkede bistanden pluss kjernestøtten går til.<sup>396</sup> Informasjonen har imidlertid ikke vært systematisk delt med relevante ambassader, ifølge ambassaden i Tanzania.<sup>397</sup>

#### 7.2.4 Utenriksdepartementets informasjonsdeling om enkeltfond varierer og er til dels personavhengig

Både Utenriksdepartementet og flere ambassader peker på at ulike avdelinger og seksjoner i departementet har forskjellig praksis for informasjonsdeling med ambassadene. Ambassaden i Mosambik viser til at informasjon fra Utenriksdepartementet og Norad til ambassadene avhenger av kultur og rutiner i de enkelte seksjonene og til dels av de personene som er ansvarlige for forvaltningen. Det er derfor behov for en systematisk og langsiktig innsats for å få på plass gode rutiner. Noen ambassader viser imidlertid til at Utenriksdepartementet har blitt bedre til å dele informasjon de siste årene.

Flere ambassader etterlyser en bedre struktur rundt informasjonsdelingen. Det finnes ifølge ambassaden i Ghana betydelig potensial for å bedre informasjonsflyten mellom Utenriksdepartementet i Oslo og ambassadene. Stadige utskiftninger i stillinger ute og hjemme gjør det ifølge ambassaden i Tanzania enda viktigere med regelmessig informasjonsdeling og koordinering. Ambassaden peker videre på at det særlig er informasjonsflyten om tematiske fond som kan forbedres. Sammenlignet med landfond kan det ifølge Utenriksdepartementet være vanskeligere å dele informasjon om tematiske fond som arbeider på tvers av land.<sup>398</sup> De tematiske fondene er ikke forankret i bankseksjonen eller FN-seksjonen, som ifølge ambassaden i Tanzania allerede har faste rutiner for informasjonsdeling med ambassadene.

Informasjonsdeling om tematiske fond mellom Norad og ambassadene vil ifølge Norad variere med fondets oppsett og struktur. For fond som finansierer større aktiviteter på landnivå – og i land med en norsk ambassade – vil det være mer kontakt. På den andre siden kan det være mindre kontakt om faglige utviklingsfond som for eksempel finansierer en studie som dekker mange land.<sup>399</sup>

Bankseksjonen i Utenriksdepartementet viser til at den har en god og tett dialog med en rekke ambassader i styresaker. Ambassader bidrar blant annet med informasjon fra landnivå når det skal utarbeides instruksjer til styremøter i banken (kjernestøtten) og til styremøter til ulike fond.<sup>400</sup> Flere ambassader opplyser også at de noen ganger gir innspill til styrearbeid i større fond og i fond som de allerede følger med på. Samtidig opplyser enkelte ambassader at de ikke er involvert i slikt arbeid.

Jo mer informasjon ambassadene mottar om norske prioriteringer og arbeid i styrende organer, desto lettere er det for dem å bidra med relevant informasjon, ifølge ambassaden i Tanzania. Ambassaden viser videre til at det er opp

---

<sup>393</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>394</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>395</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>396</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>397</sup> Brev fra ambassaden i Tanzania til Riksrevisjonen 29. januar 2021.

<sup>398</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>399</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>400</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

til den enkelte seksjon å vurdere om det kan være relevant å involvere ambassadene i forberedelsene til styremøter i fond. Ambassaden i Malawi uttaler at Utenriksdepartementet ikke benytter seg av kunnskapen som ambassaden sitter på, selv om den, som eneste norske ambassade, har en helsefaglig ansatt som har mulighet til å gi landinformasjon i forkant av styremøter og andre viktige multilaterale fora.

### 7.2.5 Verdensbankens organisering kan gjøre det vanskelig for ambassadene å følge opp fond

Utenriksstasjonene må ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* ta større ansvar for å innhente informasjon om blant annet utviklingsbankenes arbeid i det enkelte landet. Det kan imidlertid være vanskelig for ambassadene. Ambassaden i Ghana viser til at mye styres fra Verdensbanken sentralt og ikke nødvendigvis ved det lokale eller regionale kontoret til banken. Verdensbanken bør ifølge ambassaden i større grad ta initiativ til å involvere og informere givere på landnivå. Ifølge ambassaden i Uganda kan det være vanskelig å innhente nødvendig informasjon fra Verdensbankens landkontor fordi det ikke er landkontorets ansvar å rapportere om bankens fondsaktiviteter i landet.<sup>401</sup> I Malawi opplever ambassaden at det er vanskelig å komme i dialog med Verdensbankens representanter for GPE. Ambassaden får ikke informasjon eller invitasjon til møter, og når medarbeidere fra GPE/Verdensbanken besøker Malawi tre ganger i året, er det heller ikke lett å komme i dialog med dem – verken før eller etter besøkene. Avdelingen Development Finance i Verdensbanken opplyser at banken er i ferd med å gjennomføre endringer for å styrke tilstedeværelsen i felt. Mye av veksten i antall ansatte i felt skjer i de fattigste landene og i sårbare stater preget av vold og konflikt.<sup>402</sup>

## 7.3 Arbeid mot misligheter og korrupsjon

### 7.3.1 Verdensbanken har ansvaret for å håndtere risikoen for misligheter og korrupsjon

Det er Verdensbankens ansvar å kontrollere at misligheter ikke finner sted i flergiverfond. Ifølge Utenriksdepartementet er det en av fordelene med å samarbeide i flergiverfond. Departementet viser i den forbindelse til at Verdensbankgruppen har strenge retningslinjer, god kontroll og rutiner for antikorrupsjon.<sup>403</sup> Alle utviklingsbankene har systemer for kvalitetssikring, og norske myndigheter har godkjent disse gjennom å være medeier og styremedlem i Verdensbanken. Norad opplyser i tillegg at utviklingsbankene gjør mye forebyggende arbeid. Utenriksdepartementet mener at det mottar tilstrekkelig med informasjon om hvordan Verdensbanken arbeider med å forhindre misligheter i fond.<sup>404</sup>

Det er Verdensbanken som har ansvaret for å rydde opp dersom en konkret sak om misligheter og korrupsjon skulle oppstå i flergiverfond.<sup>405</sup> Utenriksdepartementet mottar et tidlig og konfidensielt varsel dersom Verdensbanken skal i gang med å etterforske en sak i norskstøttede fond. Departementet viser samtidig til at Verdensbanken er bekymret for at lekkede opplysninger skal ødelegge for etterforskningen. Verdensbanken varsler til kontaktpersonen som nevnes i avtalen med fondet, og ikke til sentral kontrollenhet.<sup>406</sup>

Avtalemalen for alle flergiverfond fra 2016 omfatter Verdensbankens varslingsplikt og har en antikorrupsjonsklausul. Denne klausulen har, ifølge Norad, gjort det tydeligere for alle ansatte i Utenriksdepartementet og Norad hvilke regler som gjelder. Det foreligger ikke tilsvarende avtaler for FIF-er og derfor heller ingen standardklausul om antikorrupsjon. GPE har for eksempel sin egenutviklede strategi for misligheter, opplyser Norad. Siden en FIF ikke implementerer prosjekter selv, men benytter andre organisasjoner som såkalte tilskuddsagenter, vil det være denne organisasjonens regelverk mot korrupsjon og misligheter som gjelder for det enkelte tilskudd. Dette vil ofte være utviklingsbankene eller FN-organisasjoner.

---

<sup>401</sup> Intervju med ambassaden i Uganda 17. desember 2020.

<sup>402</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>403</sup> Brev fra Utenriksdepartementets til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>404</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>405</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>406</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.



Utenriksdepartementet opplyser at etter bistandsreformen trådte i kraft i 2020, er det Norad – som forvaltningsansvarlig for fond – som først mottar varselet om mulige misligheter.<sup>407</sup> Utenriksdepartementet skal holdes orientert, jf. *Kjøreregler for samarbeid og ansvarsfordeling mellom UD og Norad i de multilaterale utviklingsbankene (kjernebidrag og strategisk samarbeid) og gjeldsletteordningene* av 24. mars 2021.

### 7.3.2 Få mislighets- og korrupsjonssaker i de utvalgte fondene

Verdensbanken er den største mottakeren av norsk bistand. Ifølge Norad er det nettopp på grunn av de robuste mekanismene, prosedyrene og prosessene som styret for Verdensbankgruppen har vedtatt.<sup>408</sup> I tillegg peker Utenriksdepartementet og Norad på at deres arbeid i styrene for de ulike fondene blant annet har bidratt til å rette oppmerksomheten mot temaer som risikovurderinger og åpenhet rundt varslingssaker.

Utenriksdepartementet og Norad opplyser at de ikke har informasjon om at det har forekommet korrupsjons- eller mislighetssaker i fire av de utvalgte fondene i undersøkelsen: CGAP, GFF, Jobs Umbrella og SREP. Derimot har 11 mislighetssaker i GPE blitt rapportert til styret i perioden i 2017–2020. Ifølge Norad er det ikke spesielle risikofaktorer forbundet med GPE, og det er heller ingen konkret mistanke om at det reelle tallet på mislighetssaker burde vært høyere. Risikoen for korrupsjon gjelder for alle fond i fattige land, og den er særlig stor ved anskaffelser.<sup>409</sup> Det at det er få eller ingen rapporterte tilfeller av misligheter og korrupsjon i de utvalgte fondene, skyldes blant annet, ifølge Utenriksdepartementet, at Verdensbanken har gode sikringsmekanismer og standarder som er nedfelt i operasjonelle retningslinjer. Dette gjelder også på områder som er utsatt for misligheter, slik som anskaffelser.<sup>410</sup>

Utenriksdepartementet opplyser at det er ingen eller svært liten risiko for korrupsjon i bankutførte flergiverfond, slik som Jobs Umbrella og CGAP.<sup>411</sup> Det er fordi programmer og aktiviteter gjennomføres av Verdensbanken selv, og fordi de bankutførte fondene er underlagt reglene for Verdensbankens interne drift og økonomistyring.<sup>412</sup>

### 7.3.3 Ambassadene mottar sjelden informasjon om misligheter og korrupsjon i norskstøttede fond

Vi har sendt skriftlige spørsmål til åtte norske ambassader med bistandsporteføljer. De fleste ambassader opplyser at de ikke har mottatt informasjon om misligheter eller korrupsjon i norskstøttede fond. I den forbindelse påpeker ambassaden i Mosambik at alle multilaterale organisasjoner har et robust system for internkontroll for å følge opp mistanker om korrupsjon. Flere ambassader peker også på at det ikke er faste rutiner for at denne type informasjon blir delt med ambassadene.

*Dersom* konkrete saker om misligheter og korrupsjon skulle oppstå i norskstøttede fond på landnivå, er det flere ambassader som er usikre på om de i det hele tatt ville ha mottatt informasjon om det. Flere ambassader nevner at de kanskje ville ha mottatt informasjon om konkrete saker innenfor sektorer som de allerede arbeider med. For eksempel i Myanmar er det ifølge ambassaden lite sannsynlig at den vil motta slik informasjon, med mulig unntak for GPE, som den arbeider noe tettere med.

---

<sup>407</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>408</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>409</sup> Intervju med Norad 9. oktober 2020.

<sup>410</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>411</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>412</sup> Verdensbanken (2008) *Operational Policy: Trust Funds*. OP 14.40, punkt 6.

## 7.4 Strategiske føringer for støtten til Verdensbankens fond

### 7.4.1 Strategiske føringer for Utenriksdepartementets arbeid

#### Den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget

Utenriksdepartementet anser den årlige budsjettproposisjonen som det viktigste strategiske dokumentet. Dokumentet gir ifølge departementet klare føringer og begrunnelser for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være strategisk riktig å bidra til fond.<sup>413</sup>

Vi har gjennomgått budsjettproposisjonene for årene 2019–2021. Norges arbeid opp mot Verdensbanken omtales hovedsakelig under budsjettpostene i kapittel 172 som handler om kjernestøtte til Verdensbanken (post 70) og strategisk samarbeid (post 72). I budsjettposten for Verdensbankens kjernestøtte beskrives mål og prioriteringer for neste års støtte samt rapportering fra fjoråret. For alle årene er målene for bevilgningen de samme: 1) Ekstrem fattigdom er redusert, 2) økonomisk ulikhet er redusert, gjennom inntekstvekst for de 40 prosent fattigste, og 3) klimagassutslipp er redusert og klimatilpasning styrket. De norske prioriteringene som beskrives, handler om hvilke temaer Norge vil prioritere i sitt arbeid opp mot Verdensbanken sentralt og i påfyllingsforhandlingene til kjernestøtten (IDA), for eksempel klima, likestilling og bistand til sårbare stater. I budsjettposten for strategisk samarbeid framgår også mål og prioriteringer. Målet for denne bevilgningen er å styrke de multilaterale utviklingsbankenes samlede innsats for effektiv fattigdomsbekjempelse og levering av fellesgoder. Prioriteringene for det strategiske samarbeidet med Verdensbanken inkluderer temaer som Norge vil fremme i samarbeid med banken, for eksempel digitalisering, kapasitetsbygging og jobbskaping for marginaliserte grupper. Verken i omtalen av post 70 eller 72 står det noe konkret om støtte til fond.

I tillegg omtales flere av Verdensbankens fond og prosjekter som mottar norsk støtte, under relevante landposter og tematiske poster, for eksempel utdanning, klima og hav. Her beskrives blant annet formålet med og resultatene av innsatsen. Imidlertid diskuteres ikke de ulike fondene i sammenheng på tvers av temaer og geografisk innretning. Vi kan derfor ikke se at de årlige budsjettproposisjonene gir klare føringer for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være strategisk riktig å bidra til fond.

#### Andre strategiske føringer for norsk støtte til Verdensbankens fond

Utenriksdepartementet har ikke en egen strategi for støtten til Verdensbanken – verken for kjernestøtten som gis til IDA, eller for øremerket støtte til fond. Departementet opplyser at det har vurdert å lage flerårige strategier, men har kommet fram til at det ikke ville være hensiktsmessig.<sup>414</sup> Verdensbankens agenda kan bevege seg raskt, og en strategi ville derfor måtte revideres ofte. Det ville vært svært arbeidskrevende.<sup>415</sup>

Det finnes heller ikke egne retningslinjer for når det er hensiktsmessig å begynne å gi støtte til et fond. Utenriksdepartementet opplyser at det er politisk ledelse og bankens ledelse som diskuterer medvirkning i tematiske fond. Videre er det vanlig at banken ber om norsk støtte til tematiske satsinger. For øvrig viser departementet til Norads manual *Good Practice Note – How to Work with Fund Mechanisms (2019)*, som omhandler hva man må ta hensyn til når man går inn i nye fond og avslutter fond.<sup>416</sup>

Strategiske føringer framgår ifølge departementet av stortingsmeldinger, instruksjer for styrearbeid, mandater for møter i Trust Fund Forum og styremøter i fond, samt løpende dialog med stab og ledelse i banken.<sup>417</sup> I praksis ligger det også en strategisk tenkning innebygget i mandater til forhandlinger om påfyllinger av kjernestøtten til Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA), som alle har en treårig tidshorison.<sup>418</sup> Støtte til de fattigste

---

<sup>413</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020 og brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>414</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>415</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>416</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

<sup>417</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>418</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

landene, sårbare grupper og klimatilpasning er blant de norske utviklingspolitiske prioriteringene i disse forhandlingene, jf. mandatet fra juni 2019. Den strategiske tenkningen som underbygger Norges posisjon i disse forhandlingene, omfatter imidlertid bare kjernestøtten og ikke støtten til fond og FIF-er. Utenriksdepartementets arbeid overfor Verdensbanken handler noen ganger i tillegg om politisk synlighet, som ifølge departementet også har et strategisk element i seg.<sup>419</sup>

#### 7.4.2 Sveriges strategi for samarbeidet med Verdensbanken

Det svenske utenriksdepartementet utarbeider treårige strategier for Sveriges samarbeid med Verdensbankgruppen. Strategien for 2020–2023 fastsetter prioriteringer for svensk medlemskap i og partnerskap med Verdensbankgruppen og skal veilede svenske posisjoner, dels i styrearbeidet, dels i finansieringsforhandlinger om kommende påfyllinger av IDA, samt arbeidet med å følge opp disse. Svensk øremerket støtte til flergiverfond skal også vedtas i samsvar med strategien. Når det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida) beslutter å støtte et flergiverfond eller en FIF, skal det være i samsvar med strategien.<sup>420</sup>

Strategien angir hvordan den svenske regjeringen kan påvirke Verdensbankens prioriteringer («policy») blant annet innen klima og miljø og likestilling. Den viser videre hvordan den svenske regjeringen kan arbeide for å få gjennomslag, for eksempel gjennom styrearbeid, rekruttering av svensker til Verdensbanken og bilateral dialog på både politisk nivå og på tjenestepersonnivå.

#### Strategien angir prioriteringer og forventninger overfor Verdensbanken

Det svenske utenriksdepartementet peker på at det er tidkrevende å utarbeide en slik strategi, men at det gir en god diskusjon om prioriteringer der ulike interesser veies opp mot hverandre. Strategien fungerer i tillegg bra i kommunikasjonen med Verdensbanken fordi den gjør det tydelig hva som er Sveriges prioriteringer.<sup>421</sup>

Det er ifølge avdelingen Development Finance i Verdensbanken ingen forskjell mellom svenske og norske myndigheters formidling av tematiske prioriteringer, til tross for at norske myndigheter ikke har en egen strategi for samarbeidet med Verdensbanken. Verdensbanken opplyser at den svenske strategien er nyttig blant annet for å oppsummere svenskenes forventninger for strategiperioden og for å klargjøre styringslinjer og hvem som har myndighet i den svenske forvaltningen (*authorising environment*).<sup>422</sup>

Det svenske utenriksdepartementet opplyser videre at departementet rapporterer til Riksdagen annethvert år om multilateral bistand generelt. I denne rapporteringen inngår også oppfølgingen av strategien for Verdensbankgruppen. Rapporteringen er strukturert rundt tematiske prioriteringer for Sveriges multilaterale bistand og gir et systematisk bilde av innsatsen. I rapporteringen fra 2019/2020 omtales særlig Verdensbankgruppen under temaene «økonomisk utvikling» og «fredelige og inkluderende samfunn». Det rapporteres også om svenskstøttede fond som er sentrale for bistandsinnsatsen på viktige områder. I 2019/2020 rapporteres det for eksempel om GPE under temaet «utdanning».<sup>423</sup>

---

<sup>419</sup> intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>420</sup> Utenriksdepartementet (2020) *Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Världsbankgruppen 2020–2023*.

<sup>421</sup> Intervju med det svenske utenriksdepartementet 18. mars 2020.

<sup>422</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>423</sup> Regeringens skrivelse 2019/20:91, *Resultatskrivelse om utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*, Stockholm 5. mars 2020.

## 8 Utenriksdepartementets og Norads arbeid overfor Verdensbanken sentralt for å gjøre fond mer effektivt

Dette kapitlet beskriver Utenriksdepartementets og Norads arbeid overfor Verdensbanken sentralt, inkludert bankens styre, for å forbedre forvaltningen av tematiske fond. Verdensbanken arbeider med å reformere forvaltningen av både flergiverfond og FIF-er, der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester. Derfor har Utenriksdepartementet og Norad de siste årene særlig konsentrert seg om å påvirke disse reformprosessene. Siden ikke alle aspekter ved reformene er ferdigstilt per 2021, er det imidlertid ikke alltid mulig å vurdere om innspillene er ivarettatt, eller hva resultatene av reformene vil være.

Oppsummert viser kapitlet at Utenriksdepartementet og Norad arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre- og reformarbeid for å gjøre fond mer effektivt. Norge har også fått gjennomslag for flere innspill knyttet til reformen av FIF-er og flergiverfond. Samtidig viser kapitlet at Utenriksdepartementet og Norad i varierende grad er i stand til å påvirke beslutningene som tas. Prosessene er kompliserte, og det er krevende for norsk forvaltning å ha en fullstendig oversikt over dem.

Generelt stiller departementet seg positiv til reformene av flergiverfond og FIF-er, men det er mye å følge med på, særlig med to store reformprosesser gående samtidig.<sup>424</sup>

### 8.1 Arbeidet overfor Verdensbankens styre og andre fora

#### 8.1.1 Arbeid gjennom Norges styrerepresentant

Den viktigste måten Utenriksdepartementet har kontakt med Verdensbanken på om strategiske spørsmål, er gjennom Norges styrerepresentant. Norge har en rådgiver ved den nordisk-baltiske valggruppens faste kontor i Verdensbanken. Denne personen fungerer som bindeledd mellom styrerepresentanten og departementet, og hjelper til med å samle og formidle norske innspill til saker som skal drøftes i Verdensbankens styre. Fond diskuteres imidlertid sjelden i Verdensbankens styre. Utenriksdepartementet har derfor begrenset mulighet til å påvirke Verdensbankens generelle forvaltning av fond. Dokumentasjonen som er innhentet i undersøkelsen viser ikke tegn til at Utenriksdepartementet har tatt initiativ til at styret bør ha flere prinsipielle diskusjoner om fond.

Utenriksdepartementet har også mulighet til å fremme sitt syn på fond overfor Verdensbanken på en mer uformell måte. Et eksempel er sidemøter som Verdensbanken holder i forbindelse med bankens års- og vårmøter. Utenriksdepartementet og/eller Norad deltok på slike møter i 2018 og 2019 der fondsreformen var tema.

#### 8.1.2 Arbeid gjennom trust fund forum

En annen viktig arena for å gi innspill er det såkalte *trust fund forum*, som hadde sitt første møte i januar 2019.<sup>425</sup> Her deltar de største giverne til Verdensbankens fond. I forumet diskuterer giverne spørsmål knyttet til både flergiverfond og FIF-er med de ansvarlige i Verdensbanken. Formålet er å bidra til at fond brukes mer strategisk og effektivt.<sup>426</sup> Forumet har ikke beslutningsmyndighet. Verdensbankens deltakere rapporterer tilbake fra møtene til administrasjonen i Verdensbanken.<sup>427</sup> Selv om forumets mandat åpner for å ta hensyn til mottakerlands syn, har ingen mottakerland deltatt på disse møtene.<sup>428</sup> Det er kun giverland som har blitt invitert til å delta i forumet.<sup>429</sup>

---

<sup>424</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020 og 4. mai 2021.

<sup>425</sup> Forløperen til Trust Fund Forum var Consultative Group on Operational Principles, som startet i november 2014. Utenriksdepartementet opplyser i sine kommentarer til utkast til rapport at Norge var representert i denne gruppen fra begynnelsen av, og var med på å sette agendaen for arbeidet. Norge var blant annet en pådriver for at det ble satt ned en egen arbeidsgruppe for å revidere Verdensbankens avtalemal for flergiverfond. Ifølge Utenriksdepartementet resulterte arbeidet blant annet i avtalemalen fra 2016, samt flere veiledere for resultatrapportering.

<sup>426</sup> Verdensbanken (2019) *Terms of Reference. Trust Fund Forum*, januar 2019.

<sup>427</sup> Norads referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 1. februar 2019.

<sup>428</sup> Verdensbanken (2019) *Terms of Reference. Trust Fund Forum*, januar 2019.

<sup>429</sup> Norads møtereferat fra Trust Fund Forum 11.–12. september 2019.

Norad deltok på møtene i trust fund forum i 2019 og 2020, med mandat fra Utenriksdepartementet. Til møtet i trust fund forum i september 2019 skrev Norad et bakgrunnsnotat<sup>430</sup> om norske erfaringer med FIF-er. Norad hadde et eget sidemøte med de ansvarlige for FIF-reformen i Verdensbanken, der de drøftet hovedpunktene i notatet.<sup>431</sup> Før møtet i 2020 sendte Norad sine viktigste kommentarer til Verdensbanken og de andre giverne. Disse punktene handlet blant annet om uklarheter knyttet til de nye fondenes styringsstruktur, behovet for mer informasjon om hvordan «transfer out»<sup>432</sup> skal fungere, og behovet for mer åpen informasjon om enkeltfond.<sup>433</sup>

I tillegg til møtene i trust fund forum er det etablert flere arbeidsgrupper under dette forumet. Norad har deltatt i flere av disse, som har diskutert blant annet resultatrapportering og styring i flergiverfond. Som del av dette arbeidet ga Norad kommentarer til utkast til veiledningsmateriell på disse områdene.<sup>434</sup> Vanligvis er det Norad som har deltatt i forumet, men innspillene har vært godkjent av Utenriksdepartementet.

Verdensbanken viser til at Norge støtter reformene av flergiverfond og FIF-er, særlig målene om høyere effektivitet og mer samordning. Norge er ofte pådriver for innovasjon gjennom flergiverfond, noe Verdensbanken setter pris på.<sup>435</sup>

## 8.2 Reformen av flergiverfond

### 8.2.1 Formålet med reformen

Verdensbanken peker på at det er flere utfordringer ved flergiverfondene. Mange små fond fører til fragmentering av bistanden. For eksempel står 50 prosent av fondene for kun 4 prosent av de totale fondsmidlene.<sup>436</sup> De små fondene er ofte tilpasset bestemte forhold og behov, noe som gjør at de har ulike styringsstrukturer, samt ulike mekanismer for tildeling av ressurser, rapportering og lignende. Derfor er det, ifølge Verdensbanken, rom for effektivisering.<sup>437</sup> Det er også behov for en bedre overordnet, strategisk styring av fondene.<sup>438</sup>

For å svare på disse utfordringene har Verdensbanken satt i gang en reform av sin forvaltning av flergiverfond. Dette er den fjerde runden med reformer av flergiverfond som Verdensbanken påbegynte i 2001. Den fjerde reformen ble satt i gang i 2017.<sup>439</sup>

Som en del av reformen ble en oppdatert *Trust Fund Policy* godkjent av Verdensbankens styre i februar 2021. Det er også utarbeidet veiledere blant annet for styring av fond, resultatrapportering fra fond og kommunikasjon om fond.<sup>440</sup>

Sentrale elementer i den fjerde reformen er følgende:

#### Mindre flergiverfond skal samles i paraplyfond

En viktig del av den pågående reformen er å samle mindre flergiverfond som dekker lignende temaer, i større paraplyfond. Banken innførte paraplyfond for første gang i 2013, men den pågående reformen legger opp til en ny modell for slike fond. Bankens begrunnelse for å benytte paraplyfond i større grad er at banken og giverne kan bruke færre ressurser på å forvalte fondet, samt at det vil styrke samordningen mellom giverne.<sup>441</sup> Et konkret

<sup>430</sup> Norads diskusjonsnotat med tittelen *Opportunities and challenges related to FIF reform, including «direct access»*, 11.–12. september 2019.

<sup>431</sup> Norads referat fra møte i Trust Fund Forum i september 2019, 16. september 2019.

<sup>432</sup> Flergiverfond har mulighet til å gi noen av midlene videre til andre organisasjoner som gjennomfører prosjektene. Verdensbanken vil da ikke ha noe ansvar for disse midlene. Dette kalles «transfer out».

<sup>433</sup> Norads oppsummering av møte i Trust Fund Forum, 4. og 5. mars 2020.

<sup>434</sup> Norads kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance on Governance in IBRD/IDA Trust Funds* 14. januar 2020, og e-post med kommentarer til utkast til *Guidance on Results Management and Reporting in IBRD/IDA Trust Funds* 21. januar 2020.

<sup>435</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 22. april 2021.

<sup>436</sup> Norads oppsummering av møter med Verdensbanken ved Dirk Reinmann, 8. februar 2018.

<sup>437</sup> Verdensbanken (2019) *Trust Fund Annual Report 2018–2019*, s. 80.

<sup>438</sup> Norads oppsummering av møter med Verdensbanken ved Dirk Reinmann, 8. februar 2018.

<sup>439</sup> Verdensbanken (2019) *Trust Fund Annual Report 2018–2019*, s. 79–80.

<sup>440</sup> Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i september 2019, 2. september 2019; Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i desember 2019, 2. desember 2020; Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i januar 2020, 18. desember 2019.

<sup>441</sup> Verdensbanken (2019) *Donor Guide for Umbrellas 2.0*, September 2019, s. 2-3.

effektiviseringstiltak i reformen er at hvert paraplyfond skal ha ett felles resultatrammeverk som skal utvikles i dialog med givene.<sup>442</sup> Havfondet Problue, som blant annet skal bekjempe marin forsøpling, er et eksempel på et paraplyfond opprettet etter den nye modellen. Det redegjøres nærmere for erfaringene med paraplyfondmodellen for Problue i punkt 8.2.4.

### Interne prosesser i Verdensbanken skal effektiviseres

Verdensbanken vil utvikle og iverksette en rekke effektiviseringstiltak for å gjøre interne prosesser og systemer enklere og mer strømlinjeformede.<sup>443</sup> Blant annet skal fondenes nøkkelfunksjoner, inkludert rapporteringsmekanismer og resultatrammeverk, standardiseres i større grad.<sup>444</sup>

Et annet mål for reformen er å forbedre samordningen av flergiverfond, særlig fondenes aktiviteter, prosjektplanlegging og budsjettprosesser, med Verdensbankens øvrige virksomhet. Dette vil ifølge Verdensbanken også styrke ledelsens og styrets tilsyn med flergiverfond.<sup>445</sup>

### 8.2.2 Framdriften i reformen av flergiverfond

Ifølge Verdensbanken har systemene for å forvalte fondsmidlene og fondenes integrasjon i bankens øvrige prosesser blitt styrket som følge av tidligere reformer. Imidlertid er det noen utfordringer som går igjen over tid. Allerede i 2011 pekte Verdensbankens evalueringsorgan på at fondene bidro til fragmentering, at mange fond manglet resultatrammeverk med tydelige mål og indikatorer, og at de ikke alltid fulgte Verdensbankens overordnede strategi. At ulike regler gjaldt for ulike enkeltfond, bidro også til høyere transaksjonskostnader.<sup>446</sup>

Prøveordningen med paraplyfondene i den pågående reformen skulle etter planen pågå fram til juni 2019.<sup>447</sup> Den nye modellen skulle deretter innføres i 2019–2020. Reformen har imidlertid blitt forsinket.<sup>448</sup> Ifølge Verdensbanken var det ved utgangen av 2020 planlagt 70 nye paraplyfond etter den nye modellen. Per januar 2021 var kun 32 av totalt 71 planlagte paraplyfond etablert. Det er derfor for tidlig å vurdere om de nye paraplyfondene bidrar til mer effektivisering og samordning.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at både departementet og Norad har jobbet mye med fondsreformen, og at det har vært en langdryg prosess. Departementet har signalisert overfor Verdensbanken at man må få et slutt punkt for reformen. Den kan ikke vare evig.<sup>449</sup>

### 8.2.3 Norske innspill til reformen av flergiverfond

Som omtalt over er det sjelden at fond blir diskutert i Verdensbankens styre. Styret har imidlertid hatt noen prinsipielle diskusjoner om fond de siste årene. I september 2018 fikk styret anledning til å komme med innspill til fondsreformen. Noen formell beslutning ble ikke tatt. Til styremøtet skrev Norad omfattende innspill<sup>450</sup> som Utenriksdepartementet videreformidlet til det nordisk-baltiske valggruppekontoret. Disse innspillene ble ifølge valggruppekontoret videresendt til prosjektlederen for reformen.<sup>451</sup>

Norge har uttrykt støtte til hovedpunktene i fondsreformen.<sup>452</sup> Det er imidlertid to hovedområder der Utenriksdepartementet og Norad har sett utfordringer:

---

<sup>442</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report 2020. Moving the Needle for Greater Impact*, s. 27.

<sup>443</sup> Verdensbanken (2019) *Trust Fund Annual Report 2018-2019*, s. 82.

<sup>444</sup> Norads oppsummering av møter med Verdensbanken ved Dirk Reinmann, 8. februar 2018

<sup>445</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 22. april 2021.

<sup>446</sup> Independent Evaluation Group (2011). *An evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio: Trust Fund Support for Development*.

<sup>447</sup> Verdensbanken, presentasjon med tittelen *Trust Fund and FIF Reforms Update. Board Technical Briefing*, september 2018.

<sup>448</sup> Verdensbanken (2018) "Trust Fund Reform: An overview". *Trust Fund Reform Brief*, september 2018.

<sup>449</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>450</sup> Norads innspill til Utenriksdepartementet i forbindelse med en diskusjon om reformen av fond i Verdensbankens styre 18. september 2018, e-post 14. september 2018.

<sup>451</sup> NBOs oppsummering av uformelt styremøte i Verdensbanken om fondsreform og FIF-reform, 21. september 2018.

<sup>452</sup> Norads kommentarer til Verdensbankens presentasjon av Trust Fund og FIF-reform 14. september 2018; intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.



- **Paraplyfondmodellen:** Selv om Utenriksdepartementet og Norad har vist til positive erfaringer med det nye paraplyfondet Problue,<sup>453</sup> har de samtidig pekt på flere mulige utfordringer ved den nye paraplyfondmodellen.
- **Resultatmåling og -rapportering og åpenhet om resultater:** Flere av innspillene Norad har gitt har handlet om å standardisere resultatmålingen, bedre resultatrapporteringen og sikre større åpenhet om resultatene.

## Paraplyfondmodellen

Norad har ved flere anledninger gitt innspill til Verdensbanken som understreker ulike utfordringer ved paraplyfondmodellen. Ifølge Norad er det risiko for at paraplyfondene kan bli uoversiktlige og vanskeligere å få innsyn i.<sup>454</sup> Det har vært viktig for Utenriksdepartementet og Norad at paraplyfondmodellen sikrer at givere får innflytelse i underfondene dersom de kun støtter noen av disse. Norad har videre tatt opp at givernes må kunne være trygge på at midler som gis til paraplyfond, brukes i henhold til norske prioriteringer og kun til tiltak som anerkjennes som bistand (*official development assistance, ODA*) i henhold til OECD DACs definisjoner.<sup>455</sup> Norad mener det er en risiko for at disse hensynene ikke ivaretas tilstrekkelig dersom Verdensbanken får mer ansvar<sup>456</sup>. I en guide for utviklingspartnere fra 2020 går det imidlertid fram at selv om en giver kan uttrykke en preferanse for at midlene brukes til å finansiere et spesifikt tema, en sektor eller et geografisk område under et paraplyfond, kan banken ikke garantere at det vil være tilfelle<sup>457</sup>. Dermed er det ikke gitt at norske midler som gis gjennom paraplyfond, vil brukes i henhold til norske prioriteringer.

På spørsmål om hva som er status for disse innspillene per 2021, viser Utenriksdepartementet i intervju til at det ikke har noen juridisk mulighet til å øremerke midler til paraplyfond, men at det er mulig å bruke «myk øremerking». Det vil si å ønske seg at det norske bidraget skal gå til spesifikke underfond i et paraplyfond. Det er ifølge Utenriksdepartementet viktig å bygge opp et godt samarbeid med fondene, slik at de skjønner hva Norge som giver ønsker å bruke pengene til. Departementet utdyper at dersom en giver kun vil støtte enkeltdele av fondet, kan givener etablere et tilleggsfond (*associated fund*) i tilknytning til et paraplyfond. Slike tilleggsfond kan imidlertid skape en del utfordringer for Verdensbanken, så departementet antar at banken ønsker å begrense antallet slike fond.<sup>458</sup>

## Resultatmåling og -rapportering

Norad har også gitt flere innspill til resultatmåling og -rapportering fra flergiverfondene. Norad har vært opptatt av behovet for egen rapportering fra hvert underfond i paraplyfond. Norge kan finansiere ulike underfond over ulike budsjettposter og trenger rapportering per budsjettpost.<sup>459</sup> Dette ble senest gjentatt i et innspill Norad sendte til en veileder om resultatrapportering for paraplyfond i januar 2020.<sup>460</sup> I utkastet var det ikke lagt opp til slik rapportering. I den endelige versjonen av veilederen er innspillet tatt hensyn til.<sup>461</sup>

Videre har Norad jobbet for at fondenes resultater skal måles og rapporteres på en mer systematisk og standardisert måte (både flergiverfond og FIF-er)<sup>462</sup>. Norad ønsker at Verdensbanken rapporterer direkte mot planlagte resultater i resultatrammeverket, og at rapportene forklarer hvorfor planlagte resultater eventuelt ikke er oppnådd. Etter Norads erfaring har ikke dette alltid skjedd. Norad mener også at resultatrammeverkene og -rapportene bør godkjennes av givernes til fondene. Verdensbanken la opprinnelig opp til at givernes innspill kun er veiledende.<sup>463</sup> I Verdensbankens oppdaterte retningslinjer for resultatrapportering for givere fra mars 2020 legges det opp til at banken skal rapportere direkte opp mot resultatrammeverket, men ikke at givernes skal

<sup>453</sup> Norads referat fra møte i Trust Fund Forum i september 2019, 16. september 2019.

<sup>454</sup> Norads innspill til Utenriksdepartementet i forbindelse med en diskusjon om reformen av fond i Verdensbankens styre 18. september 2018, e-post 14. september 2018.

<sup>455</sup> Norads mandat til møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 28. januar 2019; Norads mandat og referat til møte i Trust Fund Forum i september 2019, 10. og 16. september 2019.

<sup>456</sup> Norads kommentarer til Verdensbankens presentasjon av Trust Fund og FIF-reform, 14. september 2018

<sup>457</sup> World Bank Group (2020) *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs*, October 2020, s. 10.

<sup>458</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>459</sup> Norads oppsummering fra sidemøte om fondsreformen under Verdensbankens årsmøte i 2018, 22. oktober 2018; Norads mandat og referat til møte i Trust Fund Forum i september 2019, 10. og 16. september 2019.

<sup>460</sup> E-post fra Norad med kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance Note on Managing Trust Funds for Results and Bank Guidance on Trust Fund Reporting for Development Partners*, 27. januar 2020.

<sup>461</sup> Verdensbanken (2020) *Guidance Note. Trust Fund Reporting for Development Partners*.

<sup>462</sup> Norads mandat til møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 28. januar 2019; Norads mandat til møte i Trust Fund Forum i september 2019, 10. september 2019.

<sup>463</sup> E-post fra Norad med kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance Note on Managing Trust Funds for Results and Bank Guidance on Trust Fund Reporting for Development Partners*, 27. januar 2020.

godkjenne resultatrammeverket eller -rapportene. Norads innspill om resultatrammeverk og -rapporter er dermed delvis ivaretatt i de nye retningslinjene.

Norad viser også til at det i mars 2020 ble utarbeidet retningslinjer for hvordan resultatrammeverk for de nye paraplyfondene skal settes opp. Norad har foreløpig ikke opparbeidet seg erfaringer med hvordan dette blir fulgt opp i praksis, men etter direktoratets syn er i hvert fall retningslinjene tydeligere enn tidligere.<sup>464</sup>

Synlighet for giverne er et annet tema Utenriksdepartementet og Norad har vært opptatt av. På møtet i Trust Fund Forum i september 2019 tok Norad opp at de nye paraplyfondene må gi rom for å synliggjøre politiske føringer.<sup>465</sup> Norad etterlyser også bedre informasjon om fondenes resultater som kan formidles til publikum i Norge, blant annet Stortinget.<sup>466</sup> I årsrapporten for Verdensbankens fond fra 2020 opplyser Verdensbanken at å forbedre kommunikasjon med og sikre synlighet for giverne er svært viktig. Banken skriver at hvert paraplyfond derfor er forpliktet til å utvikle en kommunikasjons- og synlighetsplan i dialog med giverne.<sup>467</sup>

#### 8.2.4 Erfaringer med pilotfondet Problue

Paraplyfondet Problue er, som nevnt i 8.2.1, et av pilotfondene for den nye reformen. Erfaringene med Problue kan derfor gi en indikasjon på hvordan de nye paraplyfondene vil fungere, og i hvilken grad disse vil bidra til mer effektivisering.

I september 2019 la Verdensbanken fram sine foreløpige erfaringer med Problue.<sup>468</sup> For Verdensbanken var disse så langt positive. Problue hadde samlet rundt 20 eksisterende flergiverfond som hadde vann som tema. Dette hadde ifølge Verdensbanken ført til bedre intern samhandling, styrket den strategiske tenkningen rundt sektoren og effektivisert interne prosesser og prosjektarbeidet i seg selv. En årsak var at både egne ansatte og partnerland bare trengte å henvende seg ett sted når det gjaldt finansiering og faglige spørsmål.

Utenriksdepartementets og Norads erfaring med Problue tyder imidlertid på at ikke alle utfordringer med flergiverfond løses med den nye paraplyfondmodellen. I forbindelse med støtten til Problue har både Utenriksdepartementet og Norad framhevet risikoen for at slike paraplyfond kan bli for vide<sup>469</sup>. Ifølge Norad kan det særlig bli en utfordring å skape synergier mellom de ulike underfondene.<sup>470</sup>

I arbeidet med Problue har Norad pekt på utfordringer knyttet til såkalt «myk øremerking» (*preferencing*). Imidlertid framkommer det i Problue-avtalen at banken ikke er forpliktet til å følge øremerkingen. Norad ble overrasket over dette da direktoratet gikk gjennom avtalen.<sup>471</sup> I årsrapporten til Verdensbankens flergiverfond for 2020 skriver Verdensbanken imidlertid at Problue fraråder givere å drive med myk øremerking selv om dette tillates. Årsaken er at øremerking gir fondet mindre fleksibilitet når det gjelder å svare på endringer i mottakerlandenes behov eller andre endringer i prioriteringer innenfor fondets tematiske rammer.<sup>472</sup>

En fordel med paraplyfond skulle være at hver giver kun hadde én avtale per fond. Slik får både giverlandene og Verdensbanken færre avtaler å administrere. I forbindelse med norsk støtte til Problue, viste det seg imidlertid at Norge som giverland likevel valgte å ha to avtaler knyttet til fondet.<sup>473</sup> Årsaken til dette var at finansiering av Problue ville kreve utbetaling fra to ulike budsjettlinjer. Utenriksdepartementet og Norad, som er separate juridiske

---

<sup>464</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27 april 2021.

<sup>465</sup> Norad, referat fra møtet i Trust Fund Forum i september 2019, 16. september 2019.

<sup>466</sup> Norad, mandat til møtet i Trust Fund Forum i september 2019, 10. september 2019.

<sup>467</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report*, s. 28.

<sup>468</sup> Norad, referat fra møte i Trust Fund Forum i september 2019, 16. september 2019.

<sup>469</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>470</sup> Norads referat fra første partnerskapsmøte i Verdensbankens flergiverfond Problue, 8. mars 2019.

<sup>471</sup> Norad, e-post til Utenriksdepartementet om Norads juridiske vurdering av Problue-avtalen, 21. oktober 2018.

<sup>472</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report*.

<sup>473</sup> Utenriksdepartementet, Problue beslutningsnotat, 19. november 2018.

enheter, hadde ansvar for hver sin aktuelle budsjettlinje. For at utbetaling fra hver budsjettlinje kunne gjennomføres, måtte Utenriksdepartementet og Norad ha hver sin avtale med banken.<sup>474</sup>

Utenriksdepartementet opplyser at det fortsatt er av den oppfatning at det er mer effektivt for Norge å delta i paraplyfond, selv om det var behov for to separate avtaler med Problue for de norske bidragene.<sup>475</sup>

## 8.3 Reformen av FIF-er

I FIF-er yter Verdensbanken finansielle forvaltningstjenester. Verdensbanken vedtok et rammeverk for en FIF-reform i 2019. Reformen er såpass ny at det ikke er mulig å vurdere framdrift og resultater i implementeringen av den. I det følgende presenteres formålet med reformen og Norges involvering i prosessen.

### 8.3.1 Formålet med reformen

Formålet med FIF-reformen er å gjøre Verdensbankens forvaltning av FIF-er mer effektiv. Verdensbanken viser i den sammenheng til flere utfordringer med FIF-er, både for banken, givere og mottakerland.<sup>476</sup> Reformen skal bidra til å håndtere flere viktige utfordringer:

#### Reformen skal hindre ytterligere fragmentering av bistanden

FIF-er kan føre til fragmentering av bistanden. Ifølge Verdensbanken er det særlig problematisk at det har blitt flere forholdsvis små FIF-er rettet mot hvert sitt smale tema. Flere av disse overlapper med andre fond.<sup>477</sup>

Fragmentering gjør det vanskeligere for mottakerlandene å holde oversikt over de ulike fondene innenfor en sektor. Det innebærer også høyere transaksjonskostnader både for giverne og Verdensbanken. Blant annet blir det flere programmer å følge opp.<sup>478</sup>

#### Reformen skal sikre tydeligere ansvarsforhold

En annen utfordring er at Verdensbanken har ulike roller i ulike FIF-er. Dette gjør det vanskeligere å forstå hvem som har ansvar for hva, og hva slags risiko både giverne og Verdensbanken tar.

#### Reformen skal redusere Verdensbankens transaksjonskostnader

En siste utfordring Verdensbanken trekker fram, er at FIF-er har blitt stadig mer komplekse. Flere organisasjoner enn tidligere gjennomfører prosjekter på vegne av FIF-er, og flere typer finansieringsmekanismer er tatt i bruk, for eksempel lån og garantier. Dette innebærer også høyere transaksjonskostnader for Verdensbanken.<sup>479</sup>

Ifølge det nye FIF-rammeverket vil Verdensbanken oppnå disse målene ved å gjøre følgende endringer:

- begrense antallet nye FIF-er ved å gjøre det tydeligere når det er nødvendig å opprette en FIF, og når det kan være bedre å bruke andre kanaler, for eksempel flergiverfond
- informere Verdensbankens styre tidligere når nye FIF-er planlegges
- styrke sin interne oppfølging av FIF-er, både ved opprettelsen og senere
- klargjøre sitt ansvar i alle de ulike rollene Verdensbanken kan spille i FIF-er, særlig når Verdensbanken huser sekretariatet for en FIF-en og/eller gjennomfører prosjekter på vegne av den
- informere om hvilke av Verdensbankens regelverk som vil endres for å følge opp reformen

---

<sup>474</sup> Utenriksdepartementet, e-post fra seksjon for multilaterale utviklingsbanker til utviklingsministerens sekretariat, 6. november 2018.

<sup>475</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>476</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>477</sup> Verdensbanken, referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 13. februar 2019.

<sup>478</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>479</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

- gå gjennom reglene for administrasjonskostnader i de ulike rollene Verdensbanken kan spille i FIF-er, med mål om å oppnå full kostnadsinndekning på en enklere og mer ensartet måte

### 8.3.2 Prosessen med å vedta FIF-reformen

I mars 2019 inviterte Verdensbanken den nordisk-baltiske styrerepresentanten til et informasjonsmøte om FIF-reformen. Slik fikk Utenriksdepartementet innblikk i FIF-reformen før et nytt utkast til FIF-rammeverk forelå i juni 2019.<sup>480</sup>

#### FIF-rammeverket ble godkjent uten at Utenriksdepartementet og Norad var klar over dette

Verdensbankens styre ga sin støtte til FIF-reformen i juli 2019 i form av et dokument som beskriver forvaltningen av FIF-er (*FIF Framework*). I forkant av dette styremøtet hadde Utenriksdepartementet spilt inn at rammeverket burde bearbejdes videre og legges fram for styret på nytt etter diskusjonen i styret i juli. I referatet fra styremøtet, skrevet av den nordisk-baltiske styrerepresentanten, står det at ledelsen i Verdensbanken lovet å ha en tett dialog med styret og givene om ferdigstillelsen av rammeverket. Ledelsen forsikret om at kommentarer fra disse ville bli reflektert i et nytt utkast til rammeverk som skulle presenteres for styret senere i 2019.<sup>481</sup> Imidlertid går det fram av Verdensbankens årsrapport for 2020 at dokumentutkastet som ble diskutert på styremøtet i juli 2019, er det endelige rammeverket<sup>482</sup>. I løpet av 2020 jobbet Verdensbanken ifølge årsrapporten med å implementere rammeverket, blant annet gjennom å oppdatere direktiver og veiledningsnotater for FIF-er.<sup>483</sup>

Ifølge Utenriksdepartementet opplyste Verdensbanken i juni 2020 at den ikke planlegger å revidere rammeverket (FIF Framework) i nærmeste framtid. Verdensbanken viste da til at rammeverket, på lik linje med det tidligere rammeverket, ble lagt fram for diskusjon.<sup>484</sup> Rammeverk fra ledelsen må ikke godkjennes av styret, men det var omfattende konsultasjoner med styret ved utarbeidelsen av rammeverket. Verdensbanken understreker at styret uttrykte sterk støtte til det nye rammeverket.<sup>485</sup>

I intervju går det fram at verken Utenriksdepartementet eller Norad visste at FIF-rammeverket ble ferdigstilt i juli 2019.<sup>486</sup> Verken Utenriksdepartementet eller Norad ble tydelig informert om at utkastet til rammeverk som ble lagt fram i juni 2019, var endelig, slik det også framgikk av referatet fra den nordisk-baltiske styrerepresentanten fra styremøtet i juli 2019. Norad understreker imidlertid at de ikke er ferdige med å diskutere FIF-rammeverket med banken. Blant annet opplyser Norad at de har tatt initiativ til å diskutere innholdet i avtalemålene for FIF-er, og at de har forutsatt at dette skal bli gjenstand for bredere konsultasjoner med givene.<sup>487</sup> Også Utenriksdepartementet anser dette som en pågående prosess. Departementet viser til at Verdensbanken har kommunisert at dersom givere ser svakheter i FIF-rammeverket, vil dette kunne revideres eller justeres. Neste trinn i FIF-reformen er å utarbeide nye direktiver og prosedyrer, hvor mer konkrete og operasjonelle regler og prosedyrer skal godkjennes. Utenriksdepartementet presiserer for øvrig at Verdensbanken har lov til å vedta FIF-rammeverket på egen hånd.<sup>488</sup>

### 8.3.3 Norske innspill til FIF-reformen

#### Utenriksdepartementet og Norad har i hovedsak stilt seg positive til forslagene i reformen

Utenriksdepartementet og Norad har i hovedsak stilt seg positive til forslagene i FIF-reformen.<sup>489</sup> Særlig gjelder dette reformens hovedbudskap om at givene og Verdensbanken må bli mer kritiske til å opprette nye FIF-er.<sup>490</sup> De har også vært positive til forslagene om at Verdensbankens styre bør spille en mer aktiv rolle i FIF-er, at

<sup>480</sup> NBO-referat fra informasjonsmøtet om FIF-reformen, 26. mars 2019.

<sup>481</sup> NBO-referat fra styremøte i Verdensbanken om FIF-reform 19. juli 2019.

<sup>482</sup> Det gjelder følgende versjon: Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>483</sup> Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report 2020. Moving the Needle for Greater Impact*, s. 97.

<sup>484</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>485</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 22. april 2021.

<sup>486</sup> Intervju med Utenriksdepartementet og Norad 9. juni 2020 og 4. mai 2021.

<sup>487</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020, Norads kommentarer til referatet.

<sup>488</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 4. mai 2021.

<sup>489</sup> Norad, notat til Utenriksdepartementet med innspill til behandling av FIF reform i Verdensbankens styremøte 4 juli 2019.

<sup>490</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

Verdensbanken bør skille tydeligere mellom de ulike rollene de kan spille i FIF-er, og at det bør være større åpenhet om FIF-er<sup>491</sup>. Disse prinsippene er ivaretatt i det ferdigstilte FIF-rammeverket. Mer konkrete strategier som beskriver hvordan forslagene skal oppnås i praksis, skal imidlertid gå fram av nye direktiver, prosedyreskriv og retningslinjer som ikke er ferdigstilt.<sup>492</sup>

Innspill fra Utenriksdepartementet og Norad i forkant av nytt FIF-rammeverk er delvis tatt hensyn til. Før et nytt FIF-rammeverk ble utarbeidet, tok Utenriksdepartementet og Norad opp følgende med Verdensbanken:

- at givene må ha tilstrekkelige valgmuligheter selv om FIF-er blir mer standardiserte, for eksempel når det gjelder hvem som kan implementere prosjektene i en FIF, for å sikre at FIF-ene blir effektive og relevante
- at reformen av FIF-er og reformen av flergiverfond bør ses bedre i sammenheng<sup>493</sup>

I den endelige versjonen av rammeverket, «FIF Framework», fra juni 2019 ser det imidlertid ikke ut til at det første innspillet er tatt hensyn til. Norad bekreftet i april 2021 at kun utviklingsbanker og FN-organisasjoner kan gjennomføre prosjekter i FIF-er. På spørsmål om dette betyr at Norad i mindre grad ønsker at Verdensbanken skal være vert for framtidige FIF-er, svarer Norad at de vil måtte vurdere dette i hvert enkelt tilfelle.<sup>494</sup>

Av utkastet til ny Trust Fund Policy går det derimot fram at det andre innspillet er ivaretatt, altså at FIF-reformen ses i sammenheng med reformen av flergiverfond.

## **Verdensbanken bør ifølge Utenriksdepartementet og Norad ta mer ansvar for resultatrapportering**

Slik det er per 2020, har ikke Verdensbanken ansvar for hvordan midlene i FIF-er blir brukt. Dette ansvaret er fordelt på de ulike organisasjonene som gjennomfører prosjekter på landnivå. Dette innebærer ifølge Utenriksdepartementet og Norad at FIF-ene har en svakere overordnet styring når det gjelder oppfølging av resultater på overordnet nivå, rapportering og økonomistyring.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det gjerne skulle sett at Verdensbanken utarbeidet overordnede resultatrapporter fra FIF-ene, og at banken dermed tok et større ansvar for FIF-enes resultatrapportering.<sup>495</sup> Det nye FIF-rammeverket sier ingenting om resultatrapportering i FIF-ene, og Verdensbanken utarbeider ikke overordnede resultatrapporter fra FIF-ene per 2021. Krav til resultatrapportering vil ifølge Utenriksdepartementet være nedfelt i fondets «Operational Manual» eller i et «Framework Document».<sup>496</sup>

## **Utenriksdepartementet og Norad ønsker å standardisere FIF-avtalene**

Juridisk seksjon i Norad har vært særlig opptatt av at FIF-avtalene skal standardiseres og forbedres, slik det er gjort med avtalene for flergiverfond.<sup>497</sup> Utenriksdepartementet og Norad har tatt opp dette med Verdensbanken.<sup>498</sup> Utenriksdepartementet opplyser at Verdensbanken har vært uklar på dette punktet. Ifølge departementet har Norad ikke fått signaler om at banken vil innføre en slik standardavtale, heller det motsatte. Samtidig leser departementet av FIF-rammeverket at banken er positiv til standardisering. Imidlertid bruker Verdensbanken begrepet «constitutive documents» i FIF-rammeverket, og det er uklart for Utenriksdepartementet hva dette begrepet innebærer.

Verdensbanken opplyser at det har vært noen utfordringer knyttet til spørsmålet om noen standardbestemmelser fra avtalene for flergiverfond skal gjentas i FIF-avtalene. Banken viser til at den i flergiverfond har en rolle både som administrator og som ansvarlig for å gjennomføre fondets aktiviteter. I FIF-er er banken først og fremst

<sup>491</sup> Utenriksdepartementet, innspill til Norges styrerepresentant til en diskusjon om FIF-er i Verdensbankens styre 16. juli 2019, 14. juli 2019.

<sup>492</sup> Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.

<sup>493</sup> Norads innspill til Utenriksdepartementet i forbindelse med en diskusjon om reformen av fond i Verdensbankens styre 18. september 2018, jf. e-post 14. september 2018; Norads mandat til møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 28. januar 2019; Norads referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 1. februar 2019.

<sup>494</sup> Brev fra Norad til Riksrevisjonen 27. april 2021.

<sup>495</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 30. august 2019, der en representant for juridisk seksjon i Norad også var til stede.

<sup>496</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. september 2021.

<sup>497</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 9. juni 2020.

<sup>498</sup> Norads innspill til Utenriksdepartementet i forbindelse med en diskusjon om reformen av fond i Verdensbankens styre 18. september 2018, jf. e-post 14. september 2018.

«trustee». Andre organisasjoner er ofte gjennomføringspartnere i samme FIF. Banken kan ikke ta juridisk ansvar for forhold som andre organisasjoner er ansvarlige for, inkludert resultater. Disse forskjellene mellom FIF-er og flergiverfond har ført til flere diskusjoner med Norge og andre givere om relevansen av å få inn slike bestemmelser i FIF-dokumenter.<sup>499</sup>

## 8.4 Utenriksdepartementets og Norads øvrige arbeid knyttet til Verdensbankens forvaltning av fond

### 8.4.1 Øvrige innspill til Verdensbankens forvaltning av flergiverfond

Utenriksdepartementet og Norad har også gitt innspill til Verdensbankens regler for kjernestøtten til IDA og IBRD. I mange tilfeller gjelder disse reglene også for flergiverfond.<sup>500</sup>

Videre har Norad bidratt med innspill i flere runder til utarbeidelsen av en standardavtale for flergiverfond i Verdensbanken. Den nåværende standardavtalen ble ferdigstilt i november 2016. En representant for Norad opplyser i intervju at dagens mal har tydeligere krav enn tidligere når det gjelder økonomiske misligheter, resultater og tidsfrister. Avtalemaler gjør forhandlingen av den enkelte avtale enklere. Transaksjonskostnadene i denne fasen er, ifølge Norad, dermed betydelig lavere.

Norad opplyser også at Verdensbanken har tatt inn flere obligatoriske klausuler i sine standardmaler for fond som ivaretar kravene i det norske bevilgningsreglementet og økonomireglementet. Klausuler som gjelder misligheter og resultatrammeverk, er også inkludert i malene.<sup>501</sup>

### 8.4.2 Strategisk samarbeid med Verdensbanken

I tillegg til kjernestøtte til utviklingsbankene bidrar Norge med øremerkede midler til strategisk samarbeid<sup>502</sup> på høyt prioriterte områder, såkalt samfinansiering. Bevilgningene bidrar blant annet til å sette nye temaer på dagsordenen og til å påvirke bankene på temaer der de etter departementets oppfatning bør gjøre mer.<sup>503</sup> Midlene til strategisk samarbeid utgjorde 174 millioner kroner i 2019. I 2020 var de på 139 millioner kroner.<sup>504</sup>

Midlene er ikke store, men ifølge departementet er de svært viktige i Norges interaksjon med bankene. I kombinasjon med Norges deltakelse i styrende organer kan disse fleksible og politisk viktige midlene bidra til å styrke finansinstitusjonene på prioriterte områder i utenriks- og utviklingspolitikken.<sup>505</sup> Fordelingsnotatene for budsjettposten i perioden 2016–2020 viser at næringsutvikling og jobbskaping i Afrika, freds- og statsbygging og styresett har vært blant de prioriterte temaene.

Utenriksdepartementet opplyser at norske myndigheter gjennom disse midlene har oppnådd at bankene har utviklet sin politikk på områder som likestilling, antikorrupsjon, energi og klima, finansiell åpenhet og menneskerettigheter,<sup>506</sup> i tillegg til ulovlig kapitalflukt.

---

<sup>499</sup> Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen 22. april 2021.

<sup>500</sup> Intern e-post fra Norad om innspill til NBOs posisjon om sikringsmekanismer, 25. april 2014; Norads vurdering av Verdensbankens utkast til nytt rammeverk for sosiale og miljømessige sikringsmekanismer, 5. november 2014; Verdensbankens referat fra konsultasjoner med Verdensbanken om sikringsmekanismer, 12. november 2014; Norads vurdering av andreetkastet til nytt rammeverk for sosiale og miljømessige sikringsmekanismer, 17. juni 2015.

<sup>501</sup> Intervju med Utenriksdepartementet 30. august 2019, der en representant fra juridisk seksjon i Norad også deltok.

<sup>502</sup> Kap. post 172.72 *Strategisk samarbeid*.

<sup>503</sup> Utenriksdepartementet, *Fordelingsnotat: Strategisk samarbeid med multilaterale utviklingsbanker og finansinstitusjoner 2020 – Kap 172.72*, 12. desember 2019.

<sup>504</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Utenriksdepartementet, s. 172.

<sup>505</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2020.

<sup>506</sup> Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2020.



## 9 Vurderinger

Over flere år har det vært en økning i norsk bistand til multilaterale aktører. Fra 2016 til 2020 har andelen av den norske bistanden som går til multilaterale organisasjoner økt fra 43 til 59 prosent. Det er spesielt den øremerkede støtten til multilaterale organisasjoner, inkludert støtte til ulike typer fond, som har økt. Verdensbanken er den største mottakeren av norsk øremerket bistand, og er den utviklingsorganisasjonen som administrerer flest fond.

I 2020 mottok Verdensbanken over 5,3 milliarder kroner i norsk støtte, hvorav mer enn 4 milliarder kroner var øremerket støtte som hovedsakelig gikk til fond. Et fond er en finansieringsmekanisme for å kanalisere bistandsmidler til et bestemt formål fra givere via en administratororganisasjon («trustee»), som for eksempel Verdensbanken. De to viktigste typene fond i Verdensbanken er flergiverfond og FIF-er (financial intermediary funds), der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester.

Riksrevisjonen har både undersøkt Utenriksdepartementets styring og oppfølging av bistanden til Verdensbankens fond og analysert utvalgte enkeltfond. Disse fondene er: Helsefondet GFF, klimafondet SREP, CGAP som arbeider for finansiell inkludering og Jobs Umbrella som arbeider for jobbskaping. Utdanningsfondene GPE og IFFEd inngår også i analysen, men i mindre grad.<sup>507</sup>

Oppsummert viser undersøkelsen at støtte som gis gjennom Verdensbankens fond, ikke nødvendigvis bidrar til å nå norske utviklingspolitiske mål på en effektiv måte – verken tverrsektorielle eller sektorspesifikke mål. Flere fond evner i liten grad å dokumentere resultater som kommer målgruppen til gode. Dessuten viser undersøkelsen at betydelige administrasjonskostnader belastes i flere ledd fram til sluttbruker, og at det er vanskelig å få en god oversikt over det samlede kostnadsbildet. Det er følgelig ikke mulig å slå fast at bistand til fond er kostnadseffektivt slik Utenriksdepartementet legger til grunn. Utenriksdepartementet mangler videre en helhetlig strategisk tilnærming som tydeliggjør i hvilke sammenhenger det vil være riktig å støtte fond, og som angir en begrunnet prioritering mellom øremerket støtte til fond og kjernestøtte.

### 9.1 Bistand til tematiske fond støtter ikke godt nok opp under sentrale tverrsektorielle mål for norsk bistand

#### 9.1.1 Mange mellominntektsland får bistand gjennom norskstøttede fond

Fattigdomsorientering er et viktig tverrsektorielt mål for norsk bistand. Det vil si at bistanden skal bidra til å løfte fattige og marginaliserte grupper, også utenom de fattigste landene, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). I Prop. 1 S (2019–2020) skriver Utenriksdepartementet at en stadig større andel av bistanden vil konsentreres om de minst utviklede landene, særlig i Afrika sør for Sahara, for å styrke fattigdomsorienteringen.

Vi har sett på oversikten over alle fond som har mottatt norsk støtte fram til 2019. Blant de 143 landene som hadde mottatt bistand fra norskstøttede fond, var om lag halvparten mellominntektsland. Innad i denne gruppen er det stor variasjon. Om lag 50 av landene som har mottatt norsk støtte tilhører gruppen øvre mellominntektsland. I tillegg er det mer enn 10 land, blant de som har mottatt støtte, som er såkalte høyinntektsland.

Alle tiltak over bistandsbudsjettet skal kunne klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA), jf. Prop. 1 S (2020–2021). Undersøkelsen viser imidlertid at flere land som ikke er ODA-godkjent, har mottatt bistand gjennom norskstøttede fond via Verdensbanken, inkludert Saudi-Arabia og flere europeiske land som Polen, Bulgaria og Russland. Det vil si at de ikke faller inn under OECD DACs definisjon av land som kan motta utviklingsbistand. Utenriksdepartementet har tatt opp med Verdensbanken i ulike sammenhenger at Norge ønsker at fondsmidler kun

---

<sup>507</sup> Fondenes fulle navn er *Global Financing Facility (GFF)*, *Scaling up Renewable Energy in Low Income Countries (SREP)*, *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)*, *Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund*, *Global Partnership for Education (GPE)* og *International Finance Facility for Education (IFFEd)*.

skal gå til ODA-godkjente land. Verdensbanken sier imidlertid at de ikke stiller krav om dette, men at de forsøker å tilrettelegge for enkelte givers ønske om at deres bidrag kun går til ODA-godkjente land.

Utenriksdepartementet bemerker at de fleste fattige bor i mellominntektsland. I tillegg bidrar bistand til globale fellesgoder, som klima, til at bistand til mellominntektsland er nødvendig. Utenriksdepartementet erkjenner like fullt at det kan ha vært utilsiktede lekkasjer av støtte til mellominntektsland gjennom fond der hensikten har vært å støtte lavinntektsland, ofte de fattigste, som er Norges hovedprioritet.

Bistand til land som ikke er ODA-godkjent, kombinert med det høye antallet mellominntektsland som mottar bistand, støtter etter vår vurdering ikke godt nok opp om Stortingets mål om at bistanden skal bidra til fattigdomsreduksjon, jf. blant annet Innst. 440 S (2016–2017).

### 9.1.2 Et høyt antall tematiske fond bidrar til fragmentering av bistanden

Et annet tverrsektorielt mål er å unngå fragmentering av bistanden. Fragmentering innebærer at bistanden gis stykkevis og delt fra mange givere via mange kanaler, noe som kan gi høye transaksjonskostnader og gjøre det vanskelig for mottakerlandene å styre egen utvikling. Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* kan sterkt øremerkede midler føre til mer fragmentering. Ifølge Busan-erklæringen (2011), som Norge har sluttet seg til, har givne et ansvar for å motvirke fragmentering av bistanden.

Utenriksdepartementet har de siste årene lagt ned mye arbeid i å redusere antall fond som Norge støtter. Undersøkelsen viser at Norge likevel støtter et stort antall fond i Verdensbanken, anslagsvis 70 mot tidligere over 100d. Verdensbanken selv peker også på at et stort antall flergiverfond og FIF-er fører til mer fragmentering. Det svenske utenriksdepartementet har vært særlig kritiske til opprettelsen av et av fondene som inngår i vår undersøkelse – Verdensbankens globale helsefond GFF – der Norge er største bidragsyter. Det svenske utenriksdepartementet ønsker ikke å støtte fondet, fordi det mener at risikoen for fragmentering av helsebistanden var og er større enn fordelene ved GFF. Samlet sett gir mer fragmentering høyere risiko for at målene for bistanden ikke nås.

### 9.1.3 Svakt nasjonalt eierskap i flere fond i undersøkelsen

Nasjonalt eierskap har i lang tid vært et viktig prinsipp i norsk utviklingspolitikk, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Innretningen og prioriteringene i den norske bistanden skal bestemmes ut fra utviklingslandenes behov, ikke giverlandenes, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009). To sentrale prinsipper i erklæringene fra Paris, Accra og Busan om bistandseffektivitet, som Norge har sluttet seg til, er eierskap og det å følge nasjonale planer. Eierskap innebærer at mottakerne selv utvikler og gjennomfører langsiktige utviklingsplaner og koordinerer bistanden. Givne skal basere sin støtte på samarbeidslandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer.

Undersøkelsen viser at for tre av fondene som er undersøkt, CGAP, Jobs Umbrella og GFF, var det givne som tok initiativ til å opprette dem. Disse fondene er også giverstyrt, noe som innebærer at det er givne som sitter i fondenes styringskomite og tar de strategiske beslutningene. At mottakerlandene ikke er representert i fondenes beslutningsorganer, kan svekke mottakerlandenes nasjonale eierskap til fondenes aktiviteter og prosjekter. Etter vår vurdering øker dette risikoen for at bistanden som kanaliseres gjennom disse fondene, ikke oppnår de ønskede resultatene på bakken.

Mottakerorienteringen i utdanningsfondet IFFEd og helsefondet GFF har blitt kritisert både av andre land, forskere og sivile samfunnsorganisasjoner. For GFF har kritikken kommet fra sivile samfunnsorganisasjoner, som blant annet har pekt på at mottakerland og sivilsamfunnsorganisasjoner ikke er godt nok inkludert i GFFs styre. Når det gjelder IFFEd, har fageksperter argumentert for at fattige land ikke ønsker å låne penger til utdanning, som er premisset for fondet. Ifølge kritikerne ble IFFEd drevet fram av givere som mener at fattige land burde bruke mer penger på utdanning. Norad etterspurte også en bedre analyse av den faktiske etterspørselen i mottakerlandene for et slikt initiativ. Norge var blant initiativtakerne til IFFEd, men valgte til slutt å likevel ikke støtte fondet.

Klimafondet SREPs arbeid i Uganda er et annet eksempel på svakt nasjonalt eierskap, med tilhørende negative konsekvenser for framdrift og resultater. SREP har som mål å bidra til at mottakerlandene utvikler flere kilder for energiproduksjon, og at prosjektene utvikles i tillegg til eksisterende energiprogrammer. Denne innretningen har

ikke ført fram i Uganda – der tre planlagte SREP-prosjekter stoppet opp og midler ble tilbakebetalt i 2019. 80 prosent av Ugandas energiproduksjon kommer fra vannkraft, men SREP ønsket i stedet å støtte utvikling av geotermisk energi og vindkraft – som er nye energiformer i landet. Dette ble kritisert av både Norad og den norske ambassaden i landet. Disse mente det ville være både mer kostnadseffektivt og bidra til raskere resultater dersom SREP ville støtte det eksisterende energiprogrammet innen vannkraft. Ifølge ambassaden manglet SREP i Uganda både nasjonalt eierskap og kompetanse innen geotermisk energi. Det er det ugandiske energidepartementet som forvalter fond innen energisektoren, og opprettelsen av nye fond vil derfor også gi kapasitetsutfordringer. Det er etter vår vurdering uheldig at mottakerlandets begrensede kapasitet brukes til å utarbeide en investeringsplan som det verken har tilstrekkelig eierskap eller kompetanse til å iverksette.

## 9.2 Flere fond kan ikke vise til resultater på bakken, og det er vanskelig å vurdere hvordan gjennomførte aktiviteter fører til endring for mottakerne

Utenriksdepartementets styring og forvaltning omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i *reglement for økonomistyring i staten* og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Et grunnleggende styringsprinsipp er at Utenriksdepartementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav for bistanden nås. Andre sentrale prinsipper er at departementet skal sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter, jf. økonomireglementet § 4.

Resultatene fra fire utvalgte enkeltfond som har blitt gjennomgått i denne undersøkelsen, viser at det er svakheter ved måloppnåelse og resultater.

### 9.2.1 To kunnskapsfond har mottatt støtte over flere år til tross for svak dokumentasjon av resultater

Norge har til sammen gitt 217,5 millioner kroner til fondene CGAP, som arbeider for finansiell inkludering, og Jobs Umbrella, som arbeider med jobbskaping. Felles for begge disse fondene er at de skal framskaffe ny kunnskap, og at aktivitetene gjennomføres av Verdensbanken selv.

Undersøkelsen viser at de to fondene i liten grad klarer å vise til reelle resultater i mottakerlandene. Det vil si at fondene i liten grad er i stand til å vise at aktivitetene som gjennomføres, og kunnskapsproduktene som utvikles, fører til reelle endringer for menneskene som skal være mottakerne av bistanden. Fondenes rammeverk for å måle resultater er ikke utarbeidet på en slik måte at det er mulig å måle resultater lenger ut i resultatkjeden, det vil si på bruker- og samfunnsnivå (*outcome* og *impact*). Resultatrammeverkene gjør det bare mulig å måle resultater på aktivitets- og produktnivå (*output*), eksempelvis antall rapporter og forskningsartikler som er utarbeidet. Selv om aktivitetene til fondene gjennomføres på en god måte, betyr ikke det at aktivitetene bidrar til å nå de overordnede målene for bistanden.

Undersøkelsen viser også at Utenriksdepartementet og Norad har fortsatt å støtte fondene over lang tid, selv om de ikke klarer å vise til resultater på bruker- og samfunnsnivå. CGAP har fått norsk støtte siden 1995. Norad uttaler i intervju at direktoratet er overbevist om at CGAPs kunnskapsproduksjon er nyttig, selv om det er vanskelig å måle nytteverdien nøyaktig. Lederen for CGAP har imidlertid erkjent at det ikke er helt klart om CGAP bidrar til forbedringer for fattige mennesker. Etter vår vurdering burde et fond som har mottatt norsk støtte siden 1995, kunne vise til resultater og nytteverdien fondet har for sluttbrukere i mottakerland. Vi mener at en antakelse om nytteverdi ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fortsette støtten.

Når det gjelder Jobs Umbrella, som Norge har støttet fra 2014, har Utenriksdepartementet stilt spørsmål ved fondets manglende resultater på bakken. Utenriksdepartementet har vært kritisk til Jobs Umbrellas arbeidsmetodikk og resultater over tid. I desember 2019 skrev Utenriksdepartementet i et notat at «Norge etterlyser konkrete resultater på bakken i stedet for stor grad av analysearbeid og utvikling av tool kits».

Utenriksdepartementet besluttet i 2020 å avslutte støtten til Jobs Umbrella, blant annet på grunn av fondets manglende resultater.

## 9.2.2 Svak framdrift i klimafondet SREP

Norske myndigheter har i perioden 2009–2018 til sammen utbetalt 802 millioner kroner til klimainvesteringsfondet SREP. Fondet skal blant annet bidra til å gi større tilgang til fornybar energi i lavinntektsland.

Undersøkelsen viser at SREP etter 13 år så vidt har begynt å gi resultater. Det er få av prosjektene i fondet som kan vise til konkrete resultater. Per desember 2020 er kun 23 prosent av fondets midler, eller 137 millioner dollar, utbetalt. Undersøkelsen viser også at Utenriksdepartementet og Norad har vært uenige om norsk støtte til SREP. Utenriksdepartementet delegerte forvaltningsansvaret for SREP til Norad i 2017, og i 2018 anbefalte Norad å avvente videre norsk støtte til SREP. Denne anbefalingen gikk imidlertid imot det som Utenriksdepartementet allerede hadde annonsert om videre norsk støtte på et styremøte samme år.

Norad etterlyste i 2018 en bekreftelse på at SREP er et kostnadseffektivt program som faktisk leverer resultater. Dette har Norad per april 2021 fortsatt ikke fått bekreftet, men direktoratet venter at en framtidig evaluering av fondet vil gi et svar. Det tar tid å gjennomføre prosjekter innen energisektoren. Vi mener det likevel er problematisk at sen framdrift og få konkrete resultater ikke i større grad har påvirket Utenriksdepartementets støtte til fondet i perioden 2009–2017.

## 9.2.3 Store beløp, men svak resultatrapportering fra helsefondet GFF

Norske myndigheter er største giver til helsefondet GFF og har i perioden 2016–2020 støttet fondet med om lag 3 milliarder kroner. Fondet skal bidra til bedre helse for kvinner, ungdom og barn, og skal styrke helsesystemer i lav- og mellominntektsland.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å vurdere hvilke resultater som kan knyttes til aktiviteter i regi av GFF, og at det dermed er vanskelig å vite hvordan aktivitetene har ført til endring for mottakerne. Ifølge Norad forsøker ikke GFF å knytte resultatene til fondets egne aktiviteter innen helsesektoren. I sin rapportering viser fondet i stedet til de *samlede* resultatene innenfor helse i det aktuelle landet eller området uten å tydeliggjøre hva som er GFFs bidrag til disse. Det er etter vår mening uheldig at GFF ikke tydeligere kan vise til hva merverdien til fondet er.

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) er et viktig mål for norsk helsebistand, og GFF er en sentral bidragsyter til å nå dette målet. Undersøkelsen viser at det ikke er mulig å følge utviklingen innen SRHR samlet for GFF. Det anslås at om lag 28 prosent av de årlige bevilgningene på 600 millioner kroner i GFF går til SRHR. Dette er imidlertid ikke basert på reelle målinger, men på modelleringer fra historiske data. Det finnes mange anbefalte SRHR-indikatorer for å måle framgang innen bærekraftsmål 3 om helse, men GFF innhenter data kun for én indikator: «fødselsrate for ungdom» for alle mottakerland. Siste årsrapport for GFF viser kun til sporadiske bidrag fra enkeltland på området. Det er med andre ord ingen muligheter til å systematisk måle GFFs bidrag til forbedringer innen SRHR. Disse svakhetene ved resultatrapporteringen svekker etter vår vurdering muligheten til å vurdere hva som er resultatene av GFFs arbeid i det enkelte land, og hva GFF har ført til for mottakerne. Det er også vanskelig å vurdere GFFs bidrag til å nå prioriterte, norske mål for helsebistanden.

## 9.3 Utenriksdepartementet har ikke hatt nok oppmerksomhet rettet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond koster

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. Utenriksdepartementet har uttalt i budsjettproposisjonene for 2017 og 2018 at utviklingsbankene representerer store multilaterale spleiselag med enhetlige politiske føringer, stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster. Det utdypes i budsjettproposisjonene for 2016–2018 at norske myndigheter er opptatt av å redusere transaksjonskostnadene og øke giversamarbeid gjennom å delta i flergiverfond.

En evaluering fra Norad slår fast at den totale kostnaden for å gi bistand gjennom fond ikke er synlig. Dette fordi vi kun kjenner driftskostnadene til fondet som pengene går til, men ikke driftskostnadene til andre organisasjoner etter hvert som pengene flyttes ut til mottakere av bistanden. Denne undersøkelsen har hatt som mål å skaffe ny

kunnskap om hva de faktiske kostnadene ved å gi bistand til Verdensbankens fond er. Undersøkelsen har ikke gjort sammenligninger med andre bistandskanaler eller mekanismer. Vi har imidlertid identifisert flere fordyrende elementer som viser at Utenriksdepartementet bør ha oppmerksomhet rettet mot kostnader.

### 9.3.1 Betydelige administrasjonskostnader påløper i flere ledd før midlene når sluttbruker

All norsk støtte til fond rapporteres inn som offentlig godkjent bistand til OECD DAC. I denne bistanden inngår ulike andeler til administrasjon og drift i flere ledd, fra midlene gis fra Norge, og fram til sluttbruker i mottakerland mottar bistanden. Dette kan være administrasjonskostnader til Verdensbanken, både indirekte for å dekke felleskostnader i banken, og direkte for å administrere det enkelte fond. Det vil også gå med kostnader til administrasjon i de tilfellene der andre organisasjoner eller aktører på landnivå har ansvar for fondsmidler. Det er med andre ord betydelige summer til administrasjon og drift som er innbakt i den bistanden som kanaliseres gjennom Verdensbanken.

Utdanningsfondet GPE er et eksempel på et fond der norske bistandsmidler går gjennom flere ledd før midlene når ut til mottakerlandene og eventuelle sluttbrukere i skoler og på helsestasjoner. Undersøkelsen viser at for et prosjekt til utdanningssektoren i Uganda, tar både fondet GPE, Verdensbanken og utdanningsdepartementet i Uganda betydelige midler til administrasjon og drift. I Uganda ble lønnsutgifter til ansatte i utdannings- og sportsdepartementet nesten tredoblet sammenlignet med det som opprinnelig var budsjettet. I gjennomsnitt bruker et landprosjekt i fondet nærmere 9 prosent totalt til drift og administrasjon. Dette kommer i tillegg til kostnadene for å drifte GPEs sekretariat på om lag 6 prosent. Av prosjektmidlene til skoler og elever i Uganda er det også betydelige midler som ikke når skolene og elevene direkte. Et eksempel kan være dyre reiser som klassifiseres som kapasitetsbygging. Et annet eksempel er kjøp av internasjonale konsulenttjenester. Dette er innenfor avtalen, men det innebærer trolig at mindre penger når fram til de som trenger det mest. Også Norad har i en evaluering påpekt at driftskostnader som påløper i flere ledd, sannsynligvis reduserer andelen av bistanden som blir brukt på tiltak i mottakerlandene.

Kompleks oppbygging av enkelte fond bidrar også til økte administrasjonskostnader. Helsefondet GFF har for eksempel en egen komponent («transfer out») som åpner for at andre organisasjoner kan gjennomføre prosjekter finansiert av fondet. Det kan bety at Norge gir penger til GFF, som administreres av Verdensbanken, som igjen gir penger til for eksempel Unicef, som igjen kan inngå avtaler med et helsedepartement i et mottakerland. I dette tilfellet tar både Verdensbanken og Unicef henholdsvis 5 og 7 prosent i administrasjonsgebyr. Det er ikke tydelig for oss hvorfor Verdensbanken tar et like høyt gebyr for å videreføre midler til en annen organisasjon som de tar i de tilfellene banken selv har ansvaret for tilskuddet. Dette er fordyrende ledd som gir et ekstra lag med administrasjonskostnader, og som dessuten krever en tettere oppfølging av fondets resultater fra Norge. Utenriksdepartementet opplyser at Verdensbankens gebyr skal reduseres til 1 prosent i fond der deler av midlene overføres til andre organisasjoner. Dette gjelder for fond som opprettes etter 1. januar 2021.

Konsulentkjøp i fond kan også gi et ekstra ledd med administrasjonskostnader fra giver til mottaker. Undersøkelsen viser ett tilfelle der Utenriksdepartementet anskaffet et oppdrag i Somalia fra et konsultentselskap. Etter mye kritikk, blant annet fordi eierne tok ut mye utbytte av bistandsmidler, avsluttet departementet avtalen med selskapet. I Stortinget sa daværende statsråd i 2014 at Norge i stedet skulle støtte Verdensbankens flegiverfond i Somalia. Slik ville behovet for denne typen konsulentbruk gå dramatisk ned, ifølge statsråden, fordi Verdensbanken overtar hoveddelen av ansvaret. Konsultentselskapet har imidlertid etter dette inngått en stor avtale med Verdensbankens flegiverfond i Somalia. Dermed går norske bistandsmidler fortsatt til selskapet, ikke direkte som tidligere, men indirekte gjennom støtte til Verdensbankens fond som deretter kjøper konsulenttjenester fra selskapet. I tillegg øker kostnadene siden midlene nå går gjennom et ekstra ledd før de når mottakerlandet.

### 9.3.2 Det er lite åpenhet om og vanskelig å få oversikt over kostnadene i Verdensbankens fond

Undersøkelsen viser at det er komplisert å få en oversikt over kostnader til drift og administrasjon. Dette skyldes både at kostnadene trekkes i flere ledd, og at Verdensbanken er lite åpen om disse kostnadene. Verdensbanken offentliggjør for eksempel ikke hva den tar totalt til såkalte indirekte kostnader, det vil si felleskostnader til blant annet IKT og HR-tjenester for hele banken. Dette er informasjon som er viktig for å vite prisen, eller



kostnadsinndekningen, banken tar for å administrere fond. Det er i tillegg mange ulike regler for å trekke gebyrer og avgifter som endres over tid. Denne kompleksiteten gjør det vanskelig for offentligheten å vite hva det koster å gi bistand gjennom Verdensbanken.

Både Utenriksdepartementet og Norad viser til at den finansielle rapporteringen i fond kan være vanskelig å forstå. Norad har også etterspurt større åpenhet om de totale kostnadene ved administrasjon av fond.

Utenriksdepartementet og Norad har likevel i liten grad vurdert eller regnet på hva det koster å bruke fond som kanal. Det er få eksempler på at de etterprøver kostnader i fond som kanal generelt, eller i enkeltfond spesielt. I de årlige budsjettproposisjonene rapporteres det ikke om kostnader til administrasjon og drift av å bruke fond som en kanal. Samlet sett gjør dette det umulig å etterprøve om departementets antakelser om effektivitet og stordriftsfordeler faktisk stemmer.

### 9.3.3 Utenriksdepartementet har ikke fulgt opp ambisjonen om å gi mer av den multilaterale bistanden som kjernestøtte og mindre som øremerket til fond

I Meld. St. 27 (2018–2019) står det at regjeringen vil vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Dette ble begrunnet med at sterkt øremerkede midler kan gi mer fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene. Utenriksdepartementet har i ettertid ikke kunnet svare på hva de gjør for å vri støtten til Verdensbanken mot mer kjernestøtte. Bankseksjonen i Utenriksdepartementet opplyser at det foreløpig er uklart om det vil bli en økning i kjernestøtten ved neste påfyllingsrunde til Verdensbankens internasjonale utviklingsfond (IDA).

Undersøkelsen viser at fondsmidler ofte benyttes til å støtte Verdensbankens kjerneprosjekter (IDA-midler). Midlene fra fond utgjør ofte da små beløp sammenlignet med kjernestøtten. Flere tilskudd i fondet Jobs Umbrella og GFF er eksempler på det. Verken Utenriksdepartementet eller Norad har tydelig begrunnet hvorfor disse midlene ikke er gitt direkte som kjernestøtte og på denne måten redusert kostnadene til administrasjon.

Utenriksdepartementet skriver at Norge gir en vesentlig lavere andel av kjernestøtte til IDA, og tilsvarende høyere andel øremerking av midler, enn land det er naturlig å sammenligne seg med, som for eksempel Sverige. Verdensbanken foretrekker også å motta kjernestøtte. Verdensbanken begrunner dette med at økningen i antall tematiske fond og FIF-er de siste årene har kostnader som potensiell ineffektivitet, duplisering og risiko for fragmentering av den globale bistandsarkitekturen.

Det meste av økningen i multilateral bistand fra Norge har gjennom flere år i hovedsak vært øremerkede midler til blant annet fond og ikke kjernestøtte. Dette er i strid med det regjeringen har lagt til grunn i Meld. St. 27 (2018–2019). Etter vår vurdering er det uheldig at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet et beslutningsgrunnlag som drøfter prioriteringene mellom kjernestøtte og øremerket støtte. Dette gir risiko for en mindre effektiv bistand som kommer færre mennesker til gode.

### 9.3.4 Svak dokumentasjon av resultater av kunnskapsproduksjon til tross for at mye midler går til dette

Undersøkelsen viser at det går mye penger til bankutførte fond. Dette er midler som benyttes av banken selv til kunnskapsproduksjon, analyse og rådgivning, og ikke midler som når brukere direkte i mottakerland. I 2020 gikk totalt 30 prosent av alle midler som ble utbetalt fra flergiverfond, til bankutførte fond. Dette utgjør over 1 milliard dollar. Norge er en av de største bidragsyterne til slike fond.

CGAP og Jobs Umbrella er eksempler på slike fond. Det er forståelig at banken benytter midler til å følge opp og gi råd til mottakerland. Samtidig er det for liten åpenhet om hva som er resultatet. Som vist i punkt 9.2.1 er det svak dokumentasjon av fondenes nytteverdi for mottakerlandene. At det er vanskelig å måle resultater i små flergiverfond, er også noe Verdensbanken selv har pekt på. Selv om mange små fond bidrar til innovasjon og kunnskapsoppbygging, er det i mange tilfeller vanskelig å måle hvordan de bidrar til utvikling, ifølge banken. Vi har forståelse for at en viss andel av norske bistandsmidler brukes til bankens aktiviteter med kunnskapsproduksjon og teknisk assistanse. Etter vår vurdering er det likevel problematisk at så mye norsk bistand finansierer bankens



aktiviteter uten at departementet sikrer seg solid resultatrapportering som viser at disse midlene, eller kunnskapen som produseres, kommer innbyggere i mottakerlandene til gode i større grad.

## 9.4 Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en helhetlig styring av fondsporteføljen

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for å styre og forvalte norskstøttede fond. De sentrale styringsprinsippene går ut på at departementet skal sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter, jf. økonomireglementet § 4.

### 9.4.1 Mangel på en tydelig og helhetlig strategi kan føre til at ressursene brukes mindre effektivt

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet ikke har noen overordnet strategi for norsk støtte til Verdensbanken generelt eller til fond spesielt. Departementet anser den årlige budsjettproposisjonen som det viktigste strategiske dokumentet for norsk støtte til fond. Dokumentet gir ifølge departementet klare føringer og begrunnelser for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være riktig å bidra til fond. Det er for øvrig politisk ledelse i departementet og bankens ledelse som diskuterer medvirkning i tematiske fond.

Etter vår vurdering er ikke informasjonen som går fram av de årlige budsjettproposisjonene, tilstrekkelig til å gi en helhetlig strategisk tilnærming for norsk støtte til Verdensbankens fond. Budsjettproposisjonene inneholder i hovedsak informasjon om mål for kjernestøtten og hvilke temaer som prioriteres i den sammenheng. Det rapporteres ikke om hvor mange fond Norge støtter. Selv om enkeltfond omtales, ses ikke de ulike fondene i sammenheng på tvers av temaer og geografisk innretning. De årlige budsjettproposisjonene gir dermed ikke klare føringer for hvor, hvorfor og i hvilke sammenhenger det vil være strategisk riktig å bidra til fond.

I motsetning til det norske utenriksdepartementet har det svenske utenriksdepartementet en flerårig strategi for sitt arbeid opp mot Verdensbanken. Sveriges øremerkede støtte til flergiverfond skal også gis i samsvar med strategien. Det svenske utenriksdepartementet opplyser at strategien gir en god diskusjon om prioriteringer der ulike interesser veies opp mot hverandre.

Mangelen på en tydelig strategi i arbeidet med fond er etter vår vurdering en svakhet i Utenriksdepartementets og Norads arbeid med Verdensbankens fond. En helhetlig strategisk tilnærming kunne bidratt til å tydeliggjøre hvilke fond som bør motta norsk støtte, og gitt en bedre begrunnet prioritering mellom øremerket støtte til fond og kjernestøtte. Dagens fondsportefølje består av mange fond, noen store og mange små, og det er vanskelig å se noen helhetlig vurdering bak sammensetningen av fond som Norge støtter.

Et eksempel på en konsekvensen av skiftende prioritering er Norads arbeid med opprettelsen av utdanningsfondet IFFEd<sup>508</sup>. Dette forarbeidet var ressurskrevende for Norad, som deltok aktivt i en arbeidsgruppe over en periode på nesten to år. Norge valgte likevel å ikke gå inn for støtte til IFFEd da fondet etter hvert skulle opprettes, blant annet fordi det heller var et ønske om å prioritere initiativ knyttet til utdanning i sårbare stater. Etter vårt syn burde det ha blitt gjort en grundigere vurdering av dette på et tidligere tidspunkt. Norge hadde forut for opprettelsen av IFFEd finansiert kommisjonen som foreslo dette fondet, med over 100 millioner kroner. Dette eksempelet viser etter vår vurdering at en lite langsiktig styring av fondsporteføljen kan føre til at ressursene brukes mindre effektivt.

Ansvaret for støtten til Verdensbankens fond er delt på ulike fagavdelinger i Utenriksdepartementet og Norad. Seksjon for multilaterale utviklingsbanker (bankseksjonen) i Utenriksdepartementet har riktignok ansvaret for Norges samarbeid med Verdensbankens styre og reformene av de ulike typene fond. Imidlertid er det ingen seksjon som har det overordnede strategiske ansvaret for støtten til fond, eller som skal se all norsk støtte til fond i sammenheng. En slik desentralisert organisering forsterker behovet for en overordnet og tydelig strategisk tilnærming.

---

<sup>508</sup> IFFEd er en forkortelse for *International Finance Facility for Education*.

## 9.4.2 Utenriksdepartementet involverer seg aktivt i Verdensbankens styre- og reformarbeid

Et annet aspekt av Utenriksdepartementets og Norads forvaltning av Verdensbankens fond er arbeidet som gjøres opp mot Verdensbankens styre og reformene av flergiverfond og FIF-er.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad arbeider aktivt opp mot de interne prosessene i Verdensbanken. Norge har fått gjennomslag for flere innspill knyttet til reformen av FIF-er og flergiverfond, blant annet om å standardisere og forbedre resultatmåling og -rapportering. Vi vurderer dette som positivt.

Samtidig er Utenriksdepartementet og Norad i varierende grad i stand til å påvirke beslutningene som tas. Prosessene er kompliserte, og det er lange styringslinjer fra Norad og Utenriksdepartementet via den felles nordiske-baltiske styrerepresentanten til beslutninger fattes i Verdensbankens styre. Undersøkelsen viser blant annet at Utenriksdepartementet og Norad ikke alltid har oversikt over beslutningsprosessene som er viktige for Norge. For eksempel ble det nye FIF-rammeverket godkjent uten at Utenriksdepartementet og Norad var kjent med dette.

## 9.5 Oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere

Styringen og oppfølgingen av norsk støtte til fond skjer i hovedsak sentralt i Utenriksdepartementet og Norad, men oppfølging skjer også på landnivå gjennom ambassadene.

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av resultater og kostnader i fond burde vært tettere. Det gjelder for eksempel for CGAP og Jobs Umbrella.

### 9.5.1 Utenriksdepartementet og Norad gjør ofte et grundig forarbeid, men det er svakheter i oppfølgingen av fondene

Utenriksdepartementets system for tilskuddsforvaltning skal ifølge Prop. 1 S (2018–2019) sørge for at Stortingets bevilgningsvedtak iverksettes som forutsatt, at tilskuddsmidler forvaltes i henhold til relevant regelverk og gjeldende føringer, og at tiltakene gir resultater.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad ofte gjør et grundig forarbeid i kvalitetssikringen av dokumenter ved opprettelsen av nye fond, og før Norge velger å støtte et allerede eksisterende fond. Forarbeidet innebærer blant annet vurderinger av resultatrammeverk, utarbeidelse av avtaler og juridisk kvalitetssikring. Samtidig er det stor variasjon mellom enkeltfondene vi har sett på i undersøkelsen. Mens det er blitt gjort et grundig forarbeid i GFF, SREP og IFFEd, var forarbeidet for både CGAP og Jobs Umbrella lite grundig.

Sammenlignet med det ofte grundige forarbeidet, viser undersøkelsen at bistandsforvaltningen i mindre grad følger opp fondene i gjennomføringsfasen. For eksempel har Utenriksdepartementet og Norad i liten grad fulgt opp svakhetene i CGAPs resultatrammeverk, selv om svakhetene har ført til at det ikke er mulig å måle resultater på bruker- og samfunnsnivå. Videre har forvaltningen i liten grad fulgt med på utviklingen og økningen i de samlede kostnadene til administrasjon og drift i fond. Utenriksdepartementet opplyser at kapasiteten til oppfølging av fond i perioder har blitt strukket.

Flere av årsrapportene for fondene er også lite informative, særlig om finansiell informasjon. Dette er blant annet tilfelle for Jobs Umbrella og GFF. Samlet sett mener Riksrevisjonen at dette kan bidra til dårligere oppfølging av fond og gi økt risiko for at Norge ikke oppnår ønskede resultater med støtten som gis.

### 9.5.2 Ambassadene har ikke gode nok forutsetninger for å følge opp den multilaterale delen av bistanden

Ifølge Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* må norske myndigheter styrke sin oppfølging av blant annet de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom arbeidet som skjer på landnivå, og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner. Ambassadenes ansvar for

fond er nedfelt i årsinstruksen fra Utenriksdepartementet. I perioden 2019–2021 har ambassadene blitt bedt om å følge med på aktiviteter i regi av tematiske fond som Norge gir betydelige bidrag til.

Undersøkelsen viser at flere ambassader oppfatter at Utenriksdepartementets forventninger til dem ikke er tydelige nok. En av ambassadene peker på at Utenriksdepartementet må tydeliggjøre *hva* de skal følge opp – om det er prosjektenes regnskap eller resultatrammeverk. Det mangler videre dokumenter som mandater eller sjekklister som tydeliggjør *hvordan* oppfølgingen eventuelt skal skje. At flere ambassader ikke oppfatter styringssignaler som tydelige, mener vi øker risikoen for at departementet ikke mottar viktig informasjon fra landnivå om norskstøttede fond.

Ifølge Utenriksdepartementet har rapporteringen fra ambassadene om fondenes aktiviteter på landnivå blitt bedre, og flere ambassader er sterkere engasjert i multilateralt utviklingssamarbeid enn tidligere. Departementet opplyser samtidig at noen ambassader ikke prioriterer dette høyt og sliter med kapasiteten. Flere ambassader bekrefter dette og etterlyser en klarere prioritering fra Utenriksdepartementet om hvordan oppfølgingen av fond skal ses i sammenheng med andre oppgaver.

Undersøkelsen viser også at flere ambassader etterlyser bedre informasjonsdeling om enkeltfond mellom Utenriksdepartementet og ambassadene. Avdelinger og seksjoner i Utenriksdepartementet har ulik praksis for informasjonsdeling med ambassadene. Behovet for en bedre struktur rundt informasjonsdelingen forsterkes av hyppige utskiftninger i stillinger ute og hjemme. En mer strukturert informasjonsdeling kan bidra til at ambassadene får mer kunnskap om norskstøttede fond i det aktuelle landet, som igjen gjør dem bedre i stand til å rapportere mer relevant informasjon tilbake til departementet.

I tillegg til at de mangler informasjon om enkeltfond, gir også flere ambassader uttrykk for at de mangler oversikt over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå. Dette er en forutsetning for at ambassadene skal kunne følge med på norskstøttede fond, og vi mener derfor at ambassadene bør ha en slik oversikt. Norads arbeid med å utarbeide oversikt over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå har bidratt til at denne informasjonen nå er lettere tilgjengelig. Informasjonen har imidlertid ikke vært systematisk delt med relevante ambassader.

Samlet sett er vår vurdering at Utenriksdepartementet bør sette ambassadene bedre i stand til å følge opp også den multilaterale delen av bistanden – som utgjør en stadig større andel av norsk bistand. Lite tydelige forventninger til ambassadene om hva de skal følge opp, kombinert med at ambassadene hovedsakelig er organisert for å følge opp den bilaterale bistanden, gjør det vanskelig for ambassadene å følge opp norskstøttede fond, slik forventningen uttrykkes i Meld. St. 27 (2018–2019). Samtidig er det forhold ved Verdensbankens styring og organisering som kan gjøre det vanskelig for ambassadene å ta det ansvaret som meldingen legger til grunn at de skal ta. Mye av Verdensbankens aktiviteter styres fra bankens hovedkontor og ikke nødvendigvis ved bankens lokale eller regionale kontor i mottakerlandene. Derfor oppleves Verdensbanken noen ganger som vanskelig å komme i dialog med på landnivå.

## 9.6 Det er fortsatt lite balansert rapportering om resultater av bistand til Stortinget

Budsjettproposisjonen skal bygge på prinsipper fastsatt i bevilgningsreglementet §§ 3–9, som blant annet fastslår at departementet skal opplyse om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Ifølge økonomireglementet § 5 skal budsjettforslaget til Stortinget gi grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementets rapportering om norsk bistand til Verdensbankens fond i budsjettproposisjonene for 2018–2021 er lite balansert. Departementet viser i stor grad til positive enkeltresultater, og utfordringer og svake resultater nevnes sjelden, også når departementet er kjent med dette. Jobs Umbrella er et eksempel på et fond der departementet ikke har vært fornøyd med resultatene. Likevel er det kun positive bidrag fra fondet som er rapportert til Stortinget.

Rapporteringen til Stortinget om klimafondet SREP er et eksempel på at Utenriksdepartementet rapporterer om en større grad av måloppnåelse enn det departementet er kjent med gjennom Norads rapportering. Ifølge Norads tekstutkast til Prop. 1 S (2019–2020) har fondet *begynt* å levere på sine hovedresultatmål, men det er *langt* fram til full måloppnåelse. I budsjettproposisjonen skriver departementet derimot at SREP har levert på sine hovedresultatmål, men det er *noe vei* fram til full måloppnåelse. Året etter, i tekstutkastet til Prop. 1 S (2020–2021), skriver Norad at SREP har opplevd *store* forsinkelser og er så vidt i gang med å oppnå sine aggregerte målsettinger. Informasjon om mangelfull måloppnåelse er ikke å gjenfinne i endelig Prop. 1 S (2020–2021) hvor Utenriksdepartementet skriver at fondet *til dels* har hatt store forsinkelser, i stor grad på grunn av ytre omstendigheter. Etter vår mening vil Utenriksdepartementets mindre kritiske rapportering kunne bidra til å gi Stortinget et feilaktig inntrykk av bistanden til fond.

Riksrevisjonens undersøkelse, Dokument 3:10 (2018–2019), om informasjon om resultater av bistand til utdanning viste også at det var svakheter i rapporteringen til Stortinget. Undersøkelsen viste den gang både til eksempler på direkte feilrapportering og misvisende rapportering. Statsråden svarte at han tok dette funnet på alvor og ville sørge for at rapporteringen framover ble bedre og mer dekkende.

Vi har forståelse for at det ikke er mulig å rapportere om alle fond i budsjettproposisjonen hvert år. Dette er likevel ikke til hinder for at departementet bør rapportere nøyaktig og balansert.

Det rapporteres ikke om kostnader til administrasjon eller drift for noen av fondene som er med i undersøkelsen. Det rapporteres heller ikke om kostnadseffektivitet generelt ved bruk av Verdensbankens fond.

Alt i alt fører dette til at Stortinget ikke får en dekkende framstilling av hvilke resultater som er oppnådd, og hva denne bistanden koster. At denne informasjonen mangler, kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innen bistanden.

# 10 Referanseliste

## Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida).
- Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad).
- Norges ambassade i Uganda.
- Sveriges utenriksdepartement.
- Utenriksdepartementet.

## Brev og e-poster

- Brev fra den norske ambassaden i Bangladesh til Riksrevisjonen, 28. januar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Ghana til Riksrevisjonen, 3. februar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Indonesia til Riksrevisjonen, 22. januar 2021
- Brev fra den norske ambassaden i Kenya til Riksrevisjonen, 29. januar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Malawi til Riksrevisjonen, 3. februar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Mosambik til Riksrevisjonen, 5. februar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Myanmar til Riksrevisjonen, 19. februar 2021.
- Brev fra den norske ambassaden i Tanzania til Riksrevisjonen, 29. januar 2021.
- Brev fra Development Finance i Verdensbanken til Riksrevisjonen, 23. april 2021.
- Brev fra GFF til Riksrevisjonen, 14. januar 2021.
- Brev fra GFF til Riksrevisjonen, 25. april 2021.
- Brev fra Norad til Riksrevisjonen, 29. mai 2020.
- Brev fra Norad til Riksrevisjonen, 27. april 2021.
- Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 30. august 2019.
- Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 29. mai 2020.
- Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, *kommentarer til rapportutkast – Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Verdensbankens fond*, 24. september 2021.
- GPE, e-post til Riksrevisjonen, 11. februar 2021.
- Norad, e-post til Utenriksdepartementet om Norads juridiske vurdering av Problue-avtalen, 21. oktober 2018.
- Utenriksdepartementet, e-post fra seksjon for multilaterale utviklingsbanker til utviklingsministerens sekretariat, 6. november 2018.
- Utenriksdepartementet, e-post til Riksrevisjonen, 4. oktober 2021.

## Dokumentasjon fra de utvalgte fondene

### CGAP

- Avtale (*Administration Agreement*) mellom Norad og Verdensbanken, 21. november 2018.
- CGAP. *About CGAP*.  
<<https://www.cgap.org/about/governance>> [Hentedato 20.05.2020]
- CGAP (2018) *Annual report 2018*.
- CGAP (2018), *CGAP V Completion Report FY14–FY18. Executive Summary*.
- CGAP (2018), *CGAP V Dashboard. Outreach and Engagement FY14–FY18*.
- CGAP (2018) *CGAP Strategic Directions FY2019-2023*.
- CGAP, referat fra årlig møte i CGAPs Council of Governors i 2018.
- CGAP (2019) *Annual report 2019*.
- CGAP (2019) *CGAP Charter*.
- KPMG (2017) *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) Funding Assessment*.
- Norad, beslutningsdokument for støtte til CGAP i perioden 2018–2022, 26. september 2018.

- Norad, juridisk kvalitetssikring av CGAP: internt oversendelsesnotat fra juridisk seksjon til næringslivsseksjonen, 9. november 2018.
- Oxford Policy Management (2017) *Mid-Term Evaluation of CGAP V, Final report*.
- The World Bank Operations Evaluations Department (2004) *The Consultative Group to Assist the Poor. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs. Case Study*.
- Utenriksdepartementet, beslutningsnotat fra 1995.
- Utenriksdepartementet, beslutningsdokument for støtte til CGAP i perioden 2014–2018, 7. desember 2014.
- Utenriksdepartementet og Norad, beslutningsdokument om norsk medlemskap i CGAP i perioden 2019–2023, september 2018.
- Vidal, Maria Fernandez og David Medine (2020) *Study Shows Kenyan Borrowers Value Data Privacy, Even During Pandemic*. I: CGAP blogg, nettutgave. <<https://www.cgap.org/blog/study-shows-kenyan-borrowers-value-data-privacy-even-during-pandemic>> [Hentedato 12.05.2021]
- Vidal, Maria Fernandez (2020) *Data Privacy Concerns Influence Financial Behaviors in India, Kenya*. I: CGAP blogg, nettutgave. <<https://www.cgap.org/blog/data-privacy-concerns-influence-financial-behaviors-india-kenya>> [Hentedato 12.05.2021]

### Jobs Umbrella

- Avtale (*Administration Agreement*) mellom Utenriksdepartementet og Verdensbanken, 28. september 2015.
- Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund, *Mid Term Review, Final Report, December 2017*.
- Jobs Umbrella, *Annual Report 2018–2019*.
- Jobs Umbrella, *Annual Report 2019–2020*.
- Utenriksdepartementet, beslutningsdokument, 29. september 2015.
- Utenriksdepartementet, overføringsnotat, 30. august 2017.
- Utenriksdepartementet, utkast til mandat til styremøte, 13. desember 2019.
- Verdensbanken, *Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund (World Bank reference 72322), Unaudited Trust Funds Financial Report*, per 31. desember 2019.

### SREP

- Ambassaden i Uganda, vurdering av investeringsplanen for SREP i Uganda, e-post 3. november 2015.
- Climate Investment Funds, hjemmeside. <<https://www.climateinvestmentfunds.org>> [Hentedato 05.01.2020]
- Climate Investment Funds (2017) *SREP Pipeline Management Policy*.
- Climate Investment Funds, *SREP Operational and results report*, 19. desember 2018.
- Climate Investment Funds, *SREP Operational and results report*, 16. januar 2020.
- Climate Investment Funds, *SREP Operational and results report*, 29. oktober 2020.
- Climate Investment Funds, *SREP Operational and results report*, 3. juni 2021.
- *Contribution Agreement between the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, and the International Bank for Reconstruction and Development concerning the trust fund for the Strategic Climate Fund (MTO No. 069012)*, 5. november 2009.
- Den afrikanske utviklingsbanken, brev til Ugandas finansminister, *Cancellation of undisbursed balance*, 18. oktober 2019.
- Norad, faglig vurdering av norsk støtte, svar på bestilling fra Utenriksdepartementet, 15. juni 2009.
- Norad, kommentarer til investeringsplanen for SREP i Uganda, ikke datert.
- Norad ved seksjon for ren energi, *Prinsippavklaring – fordeling av ledige midler over 166.74 – Fornybar energi*, 15. juni 2018.
- Norads beslutningsdokument, 15. november 2018.
- Strategic Climate Fund, *Financial Report, prepared by the Trustee, as of September 30, 2020*.
- Strategic Climate Fund, *Risk report*, 18. november 2020.
- Strategic Climate Fund, *Risk report*, 12. juni 2021.



- The Republic of Uganda, Ministry of Energy and Mineral Development (2015) *Scaling-up renewable energy program investment plan*.
- Utenriksdepartementets beslutningsnotat, 6. juli 2009.
- Utenriksdepartementets overføringsnotat, 23. juni 2017.
- Utenriksdepartementet og ambassaden i Uganda, e-postutveksling i februar og mars 2018.
- Utenriksdepartementet, referat fra styremøte i SREP 1. februar 2019, e-post 25. februar 2019.
- Utenriksdepartementet og Verdensbanken, e-postutveksling 17. og 19. desember 2019.

#### GFF

- Development Today (2018) *Sweden turns down Norwegian-sponsored GFF health initiative*. I: Development Today, nettutgave. 26.10.2018. <[https://www.development-today.com/archive/2018/october/sweden\\_turns\\_down\\_norwegian-sponsored\\_gff\\_health\\_initiative](https://www.development-today.com/archive/2018/october/sweden_turns_down_norwegian-sponsored_gff_health_initiative)> [Hentedato 19.02.2021]
- E&K Consulting (2020) *Comparative analysis of the Global Financing Facility. Enhancing inclusivity, transparency and accountability*.
- <<https://www.csogffhub.org/wp-content/uploads/2019/12/Comparative-Analysis-of-the-Global-Financing-Facility-Enhancing-inclusivity-transparency-and-accountability-2019.pdf>> [Hentedato 25.02.2021]
- Wemos (by Mariëlle Bemelmans) (2018) *Joint Open Letter to Secretariat of the Global Financing Facility*, 5. november 2018. <<https://www.wemos.nl/wp-content/uploads/2018/11/Joint-Open-Letter-to-the-GFF-by-Wemos-and-CSOs-05112018.pdf>> [Hentedato 13.01.2021]
- *The Global Financing Facility at five: time for a change? Sexual and Reproductive Health Matters* (2020), 28:2, 1795446, DOI: 0.1080/26410397.2020.1795446.
- Norad, e-post til Utenriksdepartementet, 5. mars 2019.
- The Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents, *Annual Report 2018–2019*.
- The Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents, *Annual Report 2019–2020*.
- The Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents, *Trust Fund Financial Update*, per 25. mars 2021.
- Utenriksdepartementet, beslutningsdokument for tilskuddsavtalen for perioden 2021–2023, 29. august 2019.
- Utenriksdepartementet, intern e-postutveksling, 1. juni 2021, mottatt i forbindelse med verifisering av referat fra intervju 4. mai 2021.
- Verdensbanken, *Project Appraisal Document (Report No: PAD1795) for Uganda Reproductive, Maternal and Child Health Services Improvement Project*, 14. juli 2016.
- Verdensbanken, *Procurement Plan (P155186) Uganda Reproductive, Maternal and Child Health Services Improvement Project*.
- <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/964721619107314145/pdf/Uganda-AFRICA-EAST-P155186-Uganda-Reproductive-Maternal-and-Child-Health-Services-Improvement-Project-Procurement-Plan.pdf>> [Hentedato 18.06.2021]
- Verdensbanken, *Multi-Donor Trust Fund for the Global Financing Facility (GFF) in Support of Every Woman Every Child (World Bank reference 73274, 72645, 70955), Unaudited Trust Funds Financial Reports*, per 31. desember 2020.

#### GPE

- Avtale (*Contribution Agreement*) mellom Utenriksdepartementet og Verdensbanken om GPE, 7. desember 2011.
- Verdensbanken, *Consolidated Financial Report for the year ending December 31, 2019*.
- Verdensbanken, *Uganda UTSEP Uganda Teacher and School Effectiveness Project TF017702*.
- Verdensbanken, *Global Partnership for Education Fund Grant Agreement (Uganda Teacher and School Effectiveness Project) between Republic of Uganda and International Development Association (acting as Administrator of the Global Partnership for Education Fund)*, 19. august 2014.
- Verdensbanken, *Implementation Status & Results Report*.

- <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/584321582332032593/disclosable-version-of-the-isr-ug-teacher-and-school-effectiveness-project-p133780-sequence-no-11>> [Hentedato 28.08.2020]
- Verdensbanken, *Project Appraisal Document (Report No: PAD614) for the Uganda GPE teacher and school effectiveness project*, 13. august 2014.

#### IFFEd

- Bolle, Tor Aksel (2018) Skepsis til norskstøttet utdannings-satsing. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/skepsis-til-norskstottet-utdannings-satsing/>> [Hentedato 15.09.2020]
- Bolle, Tor Aksel (2019) Kostbar kommisjon om utdanning. I: Bistandsaktuelt, nettutgave.
- <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/kostbar-kommisjon/>> [Hentedato 15.09.2020]
- The Education Commission. <https://educationcommission.org/about/commission-leadership/> [Hentedato 13.10.2020]
- Norad, bestilling fra utdanningsseksjonen til AMOR av innspill til norske posisjoner og saker som bør avklares i IFFEd Technical Working Group-møte i London 30. august 2017, 24. august 2017.
- Norad, oppsummering av møter om IFFEd med Frankrike og Argentina under UNESCOs generalkonferanse, 16. november 2017.
- Norad, Norges innspill til januar 2018-versjonen av IFFEds designdokument, 14 februar 2018.
- Norad, *Norway input to the IFFEd Consultation Paper discussed in Brussels 7 November 2017*.
- Norad, IFFEd-bestilling fra utdanningsseksjonen til AMOR, 12. desember 2017.
- Norad, IFFEd innspill fra AMOR om resultater m.m. møter 13.–5. mars 2019 i London, 12. mars 2019.
- Norad, norske posisjoner og problemstillinger for diskusjoner i møte om IFFEd i Stockholm 11.–12. februar 2019.
- Norad, resultatseksjonens svar på bestilling til AMOR innspill til mandat for møte om IFFEd 28. august 2017.
- Norad, intern e-post, 28. november 2018.
- Norad, oppsummering fra IFFEd-møter i Haag 3.–4. desember 2018, 6. desember 2018.
- Utenriksdepartementet, beslutningsnotat om videreutvikling av den norske utdanningssatsingen, inkludert statsministerens pådriverrolle innen global utdanning, 15. april 2020.

#### Konsulentselskapet Abyrint AS

- Andreassen, Tor Arne (2014) Mens somaliske statsansatte har fått 38,9 millioner kroner, har konsulentene fått 38,3 millioner. I: Aftenposten, 26.09.2014.
- *Agreement summary report* av Abyrint – Monitoring Agent, avtalenummer SOM-13/0042.
- Bolle, Tor Aksel (2015) Konsulenter tok million-utbytte. I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/konsulenter-tok-million-utbytte/>> [Hentedato 04.02.2020]
- Bolle, Tor Aksel (2015) Konsulent-veteran: – Må ha lurt UD trill rundt. I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/konsulenter--veteran-ma-ha-lurt-ud-trill-rundt/>> [Hentedato 13.12.2019]
- Bolle, Tor Aksel (2016) Advokater: – UD kan ha brutt loven da millionkontrakt ble inngått, I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/ud-kan-ha-brutt-loven-da-millionkontrakt-ble-inngatt/>> [Hentedato 13.12.2019]
- Bolle, Tor Aksel (2016) Bistandskontrakt ga millionutbytte. I: Abc/nyheter, nettutgave. <<https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2016/10/12/195248549/bistandskontrakt-ga-millionutbytte>> [Hentedato 13.12.2019]
- Bolle, Tor Aksel (2018) Norsk konsulentfirma tjener fett på oppdrag i sårbare stater. I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/abyrint-tjener-godt/>> [Hentedato 04.02.2020]
- Bolle, Tor Aksel (2020) Risikabelt bistandsoppdrag er blitt gullgruve for norsk konsulentselskap. I Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2020/risikabelt-bistandsoppdrag-ble-gullgruve-for-norsk-konsulentselskap/>> [Hentedato 14.12.2020]

- Consultancy Assistance Agreement between Abyrint AS (the Consultant) and the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (the Customer), 9. desember 2013.
- Regnskapstall for Abyrint AS <<https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-abyrint-as-103930039S0?view=full>> [Hentdato 21.08.2020]
- Willebois, Emile Van Der Does De (2016) Dealing with de-risking: a tale of tenacity and creativity. I: World Bank blogs 21.06.2016. <<https://blogs.worldbank.org/psd/dealing-de-risking-tale-tenacity-and-creativity>> [Hentdato 03.03.2020]
- Verdensbanken (2016) World Bank Makes Progress to Support Remittance Flows to Somalia. Pressemelding 10.06.2016 <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/06/10/world-bank-makes-progress-to-support-remittance-flows-to-somalia>> [Hentdato 03.03.2020]
- Utenriksdepartementet, Beslutningsnotat om støtte til PwC som finansiell agent for verifisering og gjennomføringen av en finansieringsmekanisme i Somalia, 13. juni 2013.
- Utenriksdepartementet, beslutningsdokument, 18. november 2013.
- Utenriksdepartementet, e-poster fra seksjon for anskaffelser, desember 2013.
- Utenriksdepartementet, Prinsippavklaring. Støtte til Verdensbankens flergiverfond for Somalia, 9. juli 2018.

### Evalueringer og gjennomganger

- Department for International Development (2016) *UK engagement with the World Bank Group 2015/16*. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/466138/UK-engagement-world-bank-2015-16.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/466138/UK-engagement-world-bank-2015-16.pdf)> [Hentdato 01.10.2021]
- *Earmarking in the multilateral development system: Many shades of grey* (2020). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Independent Evaluation Group (2011) *An evaluation of the World Bank's trust fund portfolio: Trust fund support for development*.
- MOPAN (2017) *Institutional Assessment Report. The World Bank*. MOPAN 2015–2016 Assessments. <<https://www.mopanonline.org/assessments/worldbank2015-16/Mopan%20World%20Bank%20interactive%20final.pdf>> [Hentdato 27.09.2021]
- Norad (2019) *Evaluation of Norway's multilateral partnerships portfolio. The World Bank and UN inter-agency trust funds*. Report 1/2019.
- OECD (2019) *OECD development co-operation peer reviews: Norway 2019, OECD development cooperation peer reviews*, OECD Publishing, Paris.
- Reinsberg, Bernhard (2017) *Five steps to smarter multi-bi aid. A new way forward for earmarked finance*. ODI-rapport, april 2017.

### Rapporter og dokumenter fra Utenriksdepartementet og Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)

- Utenriksdepartementet (2013) *Profilark Verdensbanken*.
- Utenriksdepartementet, årsinstruks for utenriksstasjonene 2019, 2020 og 2021.
- Utenriksdepartementet, tildelingsbrev til Norad for perioden 2018–2021.
- Utenriksdepartementet, oppsummering av møte 27. november 2017 om flergiverfondet for handel og utvikling, 11. desember 2017.
- Utenriksdepartementet, beslutningsnotat Problue, 19. november 2018.
- Utenriksdepartementet, innspill til Norges styrerepresentant til en diskusjon om FIF-er i Verdensbankens styre 16. juli 2019, datert 14. juli 2019.
- Utenriksdepartementet, *Fordelingsnotat: Strategisk samarbeid med multilaterale utviklingsbanker og finansinstitusjoner 2020 – kap. 172.72*, 12. desember 2019.
- Utenriksdepartementet, internt notat, *Samtale mellom statssekretær Jens Frølich Holte og Verdensbankens direktør for trust funds og partnerrelasjoner Dirk Reinermann 8. februar 2018*.
- Utenriksdepartementet, *Oppfølgingsplan for Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap*, 28. mai 2020.
- Norad, årsrapporter for perioden 2018–2021.
- Norad, innspill til rapportdel i Prop. 1 S for budsjettårene 2019, 2020 og 2021.

- Norad, innspill til den nordisk-baltiske valggruppens posisjon om sikringsmekanismer, e-post 25. april 2014.
- Norads vurdering av Verdensbankens utkast til nytt rammeverk for sosiale og miljømessige sikringsmekanismer, 5. november 2014.
- Norads vurdering av Verdensbankens andreutkast til nytt rammeverk for sosiale og miljømessige sikringsmekanismer, 17. juni 2015.
- Norad, oppsummering av møter med Verdensbanken ved Dirk Reinermann, 8. februar 2018.
- Norad, kommentarer til Verdensbankens presentasjon av trust fund- og FIF-reform, 14. september 2018.
- Norad, innspill til Utenriksdepartementet i forbindelse med en diskusjon om reformen av fond i Verdensbankens styre 18. september 2018, e-post 14. september 2018.
- Norad, oppsummering fra sidemøte om fondsreformen under Verdensbankens årsmøte i 2018, 22. oktober 2018.
- Norad, mandat til møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 28. januar 2019.
- Norad, referat fra møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 1. februar 2019.
- Norad, referat fra første partnerskapsmøte i Verdensbankens flegiverfond Problue, 8. mars 2019.
- Norad, *AMORs innspill til behandling av FIF-reform i Verdensbankens styremøte*, notat til Utenriksdepartementet, 4. juli 2019.
- Norad, notat til Utenriksdepartementet med innspill til behandling av FIF-reform i Verdensbankens styremøte, 4. juli 2019.
- Norad, mandat til møte i Trust Fund Forum i september 2019, 10. september 2019.
- Norad, møtereferat fra Trust Fund Forum 11.–12. september 2019.
- Norad, diskusjonsnotatet *Opportunities and challenges related to FIF reform, including «direct access». Non-paper for consultation with the WBG Trust Fund Forum, 11.–12. september 2019.*
- Norad, referat fra møte i Trust Fund Forum i september 2019, 16. september 2019.
- Norad, *Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap – Verdensbanken og FNs fellesfond*, 18. september 2019.
- Norad, kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance on Governance in IBRD/IDA Trust Funds*, 14. januar 2020.
- Norad, kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance on Results Management and Reporting in IBRD/IDA Trust Funds*, e-post 21. januar 2020.
- Norad, kommentarer til Verdensbankens utkast til *Guidance Note on Managing Trust Funds for Results* og *Bank Guidance on Trust Fund Reporting for Development Partners*, e-post 27. januar 2020.
- Norad, oppsummering av møter i Trust Fund Forum, 4. og 5. mars 2020.

### Rapporter og dokumenter fra Verdensbanken

- Den nordisk-baltiske valggruppens faste kontors (NBO) oppsummering av et uformelt styremøte i Verdensbanken om fondsreform og FIF-reform, 21. september 2018.
- Den nordisk-baltiske valggruppens faste kontors (NBO) referat fra et informasjonsmøte om FIF-reformen *Financial Intermediary Fund (FIF) Reform Update – approach for a new FIF framework*, 26. mars 2019.
- Den nordisk-baltiske valggruppens faste kontors (NBO) referat fra et styremøte i Verdensbanken om FIF-reform, 19. juli 2019.
- Verdensbanken (2008) *Operational Policy: Trust Funds*. OP 14.40.
- Verdensbanken (2015) *Bank Procedure: Trust Funds*.
- Verdensbanken (2015), *World Bank (IBRD-IDA) Trust Fund Cost Recovery Reform*, 29. oktober 2015.
- Verdensbanken (2018) *Bank Policy: Investment project financing* og Verdensbanken (2018) *Bank Directive: Investment project financing*.
- Verdensbanken (2018) «Trust Fund Reform: An overview». *Trust Fund Reform Brief*, september 2018.
- Verdensbanken (2019) *Terms of Reference. Trust Fund Forum*, januar 2019.
- Verdensbanken (2019) *Donor Guide for Umbrellas*.
- Verdensbankgruppen (2019) *Trust Fund Annual Report 2018–2019. Value Proposition of World Bank Group Trust Funds*.

- Verdensbanken (2019) *Financial Intermediary Fund Management Framework June 4, 2019*.
- Verdensbanken, referat fra et møte i Trust Fund Forum i januar 2019, 13. februar 2019.
- Verdensbanken (2019) *FIF Intermediary Framework, 4 June*.
- Verdensbanken (2020) *IDA19 Contributors list*, april 2020.
- Verdensbanken (2020) *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs. Trust Funds and Partner Relations Development Finance*.
- Verdensbanken (2020) *Trust Fund Annual Report 2020. Moving the Needle for Greater Impact*.
- Verdensbanken (2020) *Guidance Note. Trust Fund Reporting for Development Partners*.
- World Bank Group (2020) *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs*, oktober 2020.
- Verdensbanken (2021) *Trust Fund Policy*.
- Verdensbankens oppsummering av fase 2-konsultasjoner mellom representanter fra Norge, Sverige, Island, Danmark, Finland, og Litauen og Verdensbanken om gjennomgang og oppdatering av Verdensbankens sikringsmekanismer, 12. november 2014.
- Verdensbanken, presentasjonen *Trust Fund and FIF Reforms Update. Board Technical Briefing*, datert september 2018. Presentasjonen er vedlagt et «Office Memorandum» til styret som er datert 6. september 2018.
- Verdensbankens oppsummering av møte i Trust Fund Forum 12. september 2019.
- Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i september 2019, 2. september 2019.
- Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i januar 2020, 18. desember 2019.
- Verdensbankens sakspapirer til Trust Fund Forum i desember 2019, 2. desember 2020.

### Regelverk og veiledere

- Bevilgningsreglementet.
- Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten.
- Grant Management Manual (GMM) (2013), erstattet med Grant Management Assistant (GMA) (2019).
- Finansdepartementet (2014) *Veileder i statlig budsjettarbeid*.
- Utenriksdepartementet (2017) *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner*.
- Utenriksdepartementet, *Kjøreregler for samarbeid og ansvarsfordeling mellom UD og Norad i de multilaterale utviklingsbankene (kjernebidrag og strategisk samarbeid) og gjeldsletteordningene*, 24. mars 2021.

### Statistikk

- Norads database «Norsk bistand i tall». Denne har per 2021 skiftet navn til [bistandsresultater.no](https://bistandsresultater.no).

### Stortingsdokumenter

#### *Stortingsproposisjoner*

- St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) for Utenriksdepartementet.

## Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk.
- St.meld. nr. 13 (2008–2009) Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.
- Meld. St. 14 (2010–2011) Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken.
- Meld. St. 25 (2013–2014) Utdanning for utvikling.
- Meld. St. 22 (2016–2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken.
- Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.
- Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid.

## Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*.
- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) til St.prp. nr.1 (2007–2008) for Utenriksdepartementet.
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*.
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) til St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Innst. 44 S (2011–2012) til Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 104 S (2011–2012) til Dokument 3:4 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*.
- Innst. 300 S (2011–2012) til Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 420 S (2012–2013) til Meld. St. 45 (2012–2013) *Dele for å skape – demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken*.
- Innst. 125 S (2014–2015) til Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling*.
- Innst. 7 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017).
- Innst. 330 S (2016–2017) til Meld. St. 22 (2016–2017) *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 439 S (2016–2017) til Meld. St. 36 (2016–2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*.
- Innst. 7 S (2017–2018) til Prop. 1 S (2017–2018).
- Innst. 7 S (2018–2019) til Prop. 1 S (2018–2019).
- Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.
- Innst. 69 S (2018–2019) til Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i utviklingspolitikken*.

## Øvrige kilder og nettsider

- Global Partnership for Education, Financial reporting. <<https://www.globalpartnership.org/funding/financial-reporting>> [Hentedato 15.04.2021]
- Norad (2020) Mangler tydelige prioriteringer i utviklingspolitikken. I: Nyhetssak på norad.no, 18.06.2020. <<https://www.norad.no/evaluering/aktuelt/2020/evaluering-av-konsentrasjon-i-bistanden/>> [Hentedato 22.06.20]
- Regeringens skrivelse 2019/20:91, *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitært bistånd genom multilaterala organisationer*, Stockholm 5. mars 2020.
- Slett u-landsgjelda (2009) *Norske interesser i internasjonale finansinstitusjoner* (2009).
- Speed, Jan (2021) Bistandstall: Verdensbanken er Norges største partner, helsebistanden økte dramatisk. I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2021/ny-side/>> [Hentedato 22.04.21]
- Store norske leksikon, Official Development Assistance. <[https://snl.no/Official\\_Development\\_Assistance](https://snl.no/Official_Development_Assistance)> [Hentedato 20.11.2020]
- Storeng, Katerini (2020) To tiår med globale helsefond – på tide å utvide debatten. I: Bistandsaktuelt, nettutgave. <<https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2020/utsyn-storeng-pa-tide-a-utvide-debatten-om-globale-helsefond/>> [Hentedato 26.01.2021]



- Utrikesdepartementet (2020) Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Världsbankgruppen 2020–2023.
- Verdensbankens Development Partner Center (DPC). <<https://ebizprd.worldbank.org/wfa/ccloginpage.html>>
- Verdensbankens nettsider.  
<[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)> [Hentedato 19.07.2019]
- Verdensbankens nettsider. Upper middle income  
<<https://data.worldbank.org/country/XT>> [Hentedato 05.10.2021]
- Verdensbanken (2019) International Bank for Reconstruction and Development. Subscriptions and voting power of member countries.  
<<http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf>> [Hentedato 22.07.2019]
- Verdensbanken (2019) International Development Association. Voting power of member countries.  
<<http://pubdocs.worldbank.org/en/845861541106477171/IDACountryVotingTable.pdf>> [Hentedato 22.07.2019]
- Verdensbanken (2020). Member countries.  
<<https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members#2>> [Hentedato 20.03.2020]
- Verdensbanken (2020, 5. april) IBRD, IDA and IFC Executive Directors and Alternates.  
<<http://pubdocs.worldbank.org/en/241041541103873167/BankExecutiveDirectors.pdf>> [Hentedato 25.05.2020]
- Verdensbanken (2021) Organization.  
<<https://www.worldbank.org/en/about/leadership>> [Hentedato 06.07.2021]
- Kalenderne til Verdensbankens styre ble lastet ned fra dokumentarkivet på bankens nettsider:  
<<https://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors/boards-calendar>> [Hentedato 17.01.2020]