

Rapport fra skrivegruppen for gjennomgang av fond og fondslignende mekanismer

Bakgrunn

I regjeringsplattformen fra Hurdal heter det: «Regjeringen vil samordne med andre aktører og styre norsk innsats slik at den får størst mulig effekt og kritisk gjennomgå bruken av globale fond for å sikre mer effektiv utviklingsbistand». Noe av bakgrunnen var [Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond](#) i 2021. Der ble det påpekt at bistand gjennom fond ikke nødvendigvis bidrar til å nå Norges utviklingspolitiske mål, at flere fond ikke kunne dokumentere at bistanden når menneskene den er ment for, at betydelige kostnader gikk med til administrasjon og drift, at det var uvisst om bistanden gjennom fond var kostnadseffektiv og at det manglet en overordnet strategi for bistand gjennom fond.

Ansvaret for fondsgjennomgangen ble gitt til daværende assisterende utenriksråd for utviklingssaker. Det ble videre etablert en uformell gruppe bestående av nestlederne i Regionavdelingen, Avdeling for bærekraftig utvikling og Multilateral avdeling som skulle sørge for en viss framdrift, men gjennomgangen ble aldri organisert som eget prosjekt.¹ En skrivegruppe med representanter fra de tre avdelingene har ført denne rapporten i pennen.²

Denne rapporten er lagt opp slik at skrivegruppen først drøfter generelle argumenter for og mot fond, deretter metode og prosess, før alternative kanaler diskuteres. Til sist er funn og vurderinger, også per sektor, lagt frem, både med Norads og UDs synspunkter. Disse utgjør grunnlaget for skrivegruppens tilrådninger.

Argumenter for og mot fond

Begrepet globale fond kan omfatte mange forskjellige typer fond og finansieringsmekanismer. I en oversikt fra utviklingskomitéen til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD DAC) er det listet opp over 300 slike mekanismer. Betegnelsene vertikale eller tematiske fond brukes ofte på samme måte som begrepet globale fond.

Verdensbanken har gjennomført analyser av den internasjonale bistandsarkitekturen som viser en betydelig fragmentering av bistand de siste 20 årene.³ Verdensbanken konkluderer likevel med at flergiverfond kan bidra til å motvirke økende fragmentering og redusere økende transaksjonskostnader for mottakerland, fordi de samler flere givere og partnere i en og samme mekanisme.

Bruken av fond og fondslignende finansieringsmekanismer har økt over tid, av flere grunner. Politisk ønske om økt satsing på et tema er ofte utslagsgivende. Fond kan gi økt global og nasjonal synlighet.

Giverkoordinering for økt mottaker- og givereffektivitet vil ofte være et argument både i FN-systemet, i utviklingsbankene og på landnivå for bruk av fond.

En annen motivasjon for fond er å påvirke agendaen i de multilaterale organisasjonene slik at temaer som er viktige norske prioriteringer, som likestilling og menneskerettigheter, prioriteres. Eksempler på dette er støtte til tematiske fond i Verdensbanken.

Bruk av fond kan være nyttig i samspill med kjernefinansiering for å oppnå resultater og risikostyring. De kan være en mindre politisert kanal enn bilateral bistand. Når Norge gir støtten direkte, blir vi mer eksponert dersom det kommer kritikk om korrupsjon og manglende resultater

¹ Dette har medført utfordringer som uklart mandat og manglende ressurser til å prioritere oppgaven.

² Skrivegruppen bestod av Kristian Ødegaard, Toril Langlete og Vilde Rosén.

³ Verdensbankgruppen (2021) "[A Changing Landscape – Trends in Official Financial Flows and the Aid Architecture](#)". Eksempler er Etiopia, Mosambik og Nepal, som i perioden 2016–2020 forholdt seg til flere enn 150 ulike bistandsmekanismer.

i mottakerlandene. Når vi gir midlene gjennom et fond, får vi en slags buffer og blir mindre direkte eksponert.

Et hyppig argument for å etablere nye initiativ har vært at det skal gjøre det mulig å mobilisere midler fra andre aktører, ikke minst privat sektor. En fordel ved flere av de nye initiativene er at de har en mer åpen styringsstruktur, slik at de kan bringe sammen et bredere sett av aktører enn FN og utviklingsbankene, f.eks. ved å gi sivilt samfunn eller privat sektor en plass rundt bordet.

I FN har fellesfond som formål å fremme samarbeid mellom FN-organisasjoner. Gjennom Funding Compact er Norge tilsluttet en avtale mellom FN og medlemslandene om å øke kjernestøtte, fellesfond og å velge myk fremfor sterk øremerking når det er nødvendig. FNs landfond kan være gode verktøy for å bidra til mer strategisk og samordnet dialog mellom FN og vertslandet og bidra til økt nasjonalt eierskap om prioriteringer.

Støtte til fond vil kunne styrke og forenkle policydialogen med mottakerland gitt at det blir færre aktører å forholde seg til, samt at det kan bli større kraft bak budskapene.

Det opprettes også tematiske fond som skal være finansieringsmekanismer for ulike konvensjoner, som klimakonvensjonens Det grønne klimafondet (GCF), Det globale miljøfondet (GEF) og tilpasningsfondet (AF).

Verdensbanken har iverksatt reform av fondsporteføljen med sterkt engasjement fra Norge og andre givere. Reformen gir færre og større paraplyfond som er strategisk og tematisk fokusert, øker effektiviteten og reduserer fragmentering og transaksjonskostnader.⁴

Et hovedargument *mot* bruk av fond og fondslignende mekanismer kan være at det blir større avstand mellom giver og mottaker. Hvis man følger pengestrømmer fra giver til sluttmottaker, kan den gå gjennom mange ledd med betydelige transaksjonskostnader totalt. Fond kan dermed skape stor avstand mellom giver og mottaker, og Norge som giver vil ikke få samme «pondus» og synlighet på landnivå når midlene anonymiseres gjennom fondsmekanismer.

Transaksjonskostnader i mange ledd kan rettferdiggjøres, men det blir vanskeligere å følge hele kjeden fra giver til mottaker. Det blir utfordrende å få det fulle bildet av kostnad vs. nytte. Det blir vanskelig å beregne alternativkostnader, dvs. sammenligning av ulike kanaler for samme formål.

Et annet argument mot bruk av fond er at stadig nye initiativ, fond og organisasjoner, ofte opprettet som følge av en politisk prioritering hos (en gruppe) giverland, gjør den globale bistandsarkitekturen mer og mer uoversiktlig. Selv om initiativene oppstod som et ønske om koordinering, har det nå blitt så mange at de selv bidrar til fragmentering.

Oppfølging av fond med mange givere krever dessuten betydelig kapasitet og kompetanse til å delta i styrings- og beslutningsprosesser.

Fondsmekanismer har ofte blitt presentert som en ny og mer effektiv måte å kanalisere midler, og det sies gjerne at de nye initiativene er bedre rustet for å møte globale utviklingsutfordringer enn de tradisjonelle multilaterale organisasjonene. Analyser fra blant andre OECD (2020), viser imidlertid at slike fond fortsatt er avhengige av de tradisjonelle multilaterale institusjonene for deres infrastruktur og implementeringskapasitet.⁵

På sitt beste kan fond og finansieringsmekanismer vise til resultater hvor summen er betydelig større enn hva den enkelte giver får til på egenhånd. Likevel kan summen av globale initiativer, som opprinnelig var tenkt som komplementerende innsatser til den mer langsiktige systemoppbyggingen i utviklingsland, bidra til en fragmentering av bistanden.

⁴ Se mer om Verdensbankens trust fund-reformer [her](#).

⁵ OECD (2020) [Multilateral Development Finance](#)

Metode og prosess

Full gjennomgang av samtlige fond og fondslignende mekanismer i norsk bistandshistorie ville ikke være praktisk mulig å gjennomføre. Det ble derfor bestemt å se på hvilke finansieringsmekanismer som potensielt kunne kvalifisere for denne betegnelsen i perioden 2018 til 2022. Over 1 100 avtaler var kodet som fond eller fondslignende mekanismer i PTA:

I perioden 2018-21: Utbetalinger til 129 avtaler om kjernestøtte

 Utbetalinger til 648 fond/finansieringsmekanismer

I 2022: Utbetalinger til 61 avtaler om kjernestøtte

 Utbetalinger til 319 fond/finansieringsmekanismer

Full gjennomgang eller evaluering av alle disse avtalene ville ikke vært hensiktsmessig. For å avgrense utvalget, ble avtaler som var avsluttet (dvs. i fase D i PTA) tatt ut. Likeledes ble avtaler om kjernestøtte til veletablerte internasjonale organisasjoner, som FN og utviklingsbankene, tatt ut. Kjernestøtte til mekanismer som ble opprettet som fond, men som nå kategoriseres som selvstendige multilaterale organisasjoner, ble derimot tatt med i gjennomgangen. Fond for humanitær bistand på landnivå ble tatt ut, mens noen tematiske humanitære fond ble tatt med. Mange finansieringsmekanismer på landnivå ble også tatt ut. Prosjektgruppen foretok her en skjønnsmessig vurdering, og disse avtalene var i praksis som prosjektstøtte å regne.

Etter utvelgelse basert på disse kriteriene, ble det besluttet at rundt 240 fond og mekanismer skulle sees nærmere på. For disse har forvaltningsansvarlige enheter blitt bedt om å se på følgende elementer, uten nærmere veiledning:

- Norske bidrag og forpliktelser
- Norsk andel i prosent av totale bidrag
- Er Norge med i styrende organer? Eller har Norge sittet der, dersom det er roterende?
- Hvor ressurskrevende er oppfølgingen?
- Antall givere i fondet
- Administrasjonsprosent i første ledd
- Antall mottakere, og ev. antall ledd mellom giver og sluttbruker/slutmottaker
- Prosess og tidspunkt for formalisering av bidrag/påfylling?
- Avtaleperiode for norske midler
- Er det foretatt MOPAN-evalueringer ev. andre evalueringer og når?
- Hovedbegrunnelse (effektivitet, politisk markering eller koordinering)
- Politisk relevans
- Global giverinteresse og oppslutning
- Resultater
- Omdømmeeffekter
- Mulige alternative kanaler

Resultatene av denne gjennomgangen er samlet i vedlagte [matrise](#).

Samtidig med at denne fondsgjennomgangen er gjennomført, har det vært relevante evalueringer og gjennomganger i regi av Norads internrevisjon, Norads evalueringsavdeling og givernetterket [MOPAN](#). Danmark, på vegne av evalueringsavdelingene i de nordiske landene, er også i ferd med å evaluere et knippe fond med forventet ferdigstilling i første kvartal av 2025.

Internrevisjonen i Norad foretok i 2023 og 2024 [pengestrømsanalyser](#) av seks ulike kanaler med sikte på å følge norske bistandsmidler lengst mulig. De undersøkte havfondet PROBLUE i Verdensbanken, FNs covid-19-fond, Det globale partnerskapet for utdanning (GPE), flergiverfondet CAFI for regnskogen i Sentral-Afrika, samt tematisk øremerking til utdanning gjennom FNs barnefond (Unicef) og kjernestøtten til FNs utviklingsprogram (UNDP).

Internrevisjonen konkluderte med at det er vanskelig å få et reelt bilde av administrasjonskostnader og hvor stor andel av tilskuddene som havner hos mottaker.

Det medfører at det også er vanskelig å gjøre vurderinger av alternative kanaler, både mellom ulike fond og ulike former for bistand. Kostnadskategorier og rapporteringsrutiner er ikke harmonisert. Saksbehandlere har ofte ikke innsikt i transaksjonskostnader utover førsteledd. Uten detaljert informasjon om hvordan pengene brukes, blir det utfordrende å gjøre vurderinger av *"hvorvidt ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater"*, slik bevilgningsreglementet krever.

Internrevisjonen konstaterer at FN- og Verdensbankfond har bedre dokumentasjon enn store tematiske fond, og at kjernestøtte gir den mest helhetlige og konsistente oversikten over pengebruk og resultater. I tillegg gir kjernestøtten mottakerne mulighet til strategisk styring over pengene. Gjennom dette legges det til rette for lokalt ledet utvikling og en mer helhetlig tilnærming.

Alternative kanaler til fond

Grovt sett kan vi si at alternativer til fond og flergivermekanismer er at norsk bistand kanaliseres som kjernestøtte til FN eller utviklingsbankene, gjennom sivilt samfunn (det vil si norske eller globale ikke-statlige organisasjoner) eller direkte til mottakerstaten som budsjettstøtte, sektorstøtte eller annen bilateral bistand.

Når det besluttes å etablere et fond eller bevilge bistandsmidler til fond, er det i realiteten et kanalvalg. Når et fond velges som kanal, ligger det også innbakt en vurdering av den totale effektiviteten i "økosystemet" rundt fondet. Det innebærer også et valg av hvor mange mellomledd det skal være mellom Norge som giver og endelige mottakere av bistanden.

Økt støtte til Verdensbankens fond for de fattigste landene, IDA (International Development Association)⁶ trekkes frem i flere av innspillene fra Norad som et alternativ til fondsbidrag. IDA er verdens største finansieringskilde for de fattigste landene.

IDA kan være et alternativ til tematiske fond, men kan gi mindre politisk synlighet for norske bidrag. Dersom midler til globale fond for tematiske satsinger heller skal kanaliseres gjennom IDA eller FN, vil det være enten i form av ubunden kjernestøtte eller at Norge mykt øremerker tematisk.

Øremerking kan forsvares, men kan gi lavere effektivitet, duplisering av innsats, økte administrasjonskostnader og en mer rigid og uoversiktlig multilateral innsats. Videre kan det være vanskelig å forene øremerking med nasjonale prioriteringer og lokalt ledet utvikling.

Sivilsamfunnsorganisasjoner vil hevde at direkte kanalisering gjennom dem, uten å gå veien via fond, FN, utviklingsbanker eller statlige aktører, vil gi mer effektiv bistand.

FNs fond og programmer, som for eksempel Unicef, vil hevde at det er mer effektivt å kanalisere bistanden direkte til dem på landnivå uten omveien via fond.

I de fleste tilfelle vil det være mange alternative veier for pengestrømmene fra giver til mottaker. Praksis har vist at det ikke alltid er den korteste eller mest effektive veien som velges. Grunnen til det er at politiske hensyn kan trumfe hensynene til ren bistandseffektivitet.

Funn og vurderinger

Metoden som er brukt i denne gjennomgangen har svakheter. Enkelte objektive kriterier er lagt til grunn, i den forstand at de er kvantitative og lar seg tallfeste, som antall givere til fondet. Andre

⁶ Når IDA kalles et fond på norsk, er det fordi vi ikke har noen bedre oversettelse av «association». IDA er dermed ikke et fond som er inkludert i fondsgjennomgangen, men regnes som kjernestøtte. Det samme kan sies om organisasjoner som FN's barnefond (Unicef) eller Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD).

er subjektive, som kvalitative vurderinger av relevans og resultater. Mange saksbehandlere har dessuten valgt å ikke svare på flere av spørsmålene.⁷

Når sektoransvarlige enheter vurderer sine egne avtaler og kanaler, mangler det relative elementet. Vi får ikke vurdert om utdanningsfond er bedre enn helsefond, eller om klimafond er bedre bistand enn kjernestøtte til organisasjoner. En kompliserende faktor er at vurderingene kan være ulike i Norad, som ofte har forvaltningsansvar, og UD, som gjerne vektlegger politiske hensyn.

Det er stor variasjon når det gjelder fondenes størrelse. I 2022 var de fem største bidragene 2 mrd. til Den europeiske banken for gjenoppbygging og utviklings (EBRD) Ukraina-fond for å kjøpe gass, nærmere 1,2 mrd. til vaksinealliansen Gavi, 1 mrd. til Den internasjonale bank for gjenoppbygging og utviklings (IBRD) flergiverfond for Ukraina, 820 mill. til Det grønne klimafondet (GCF) og 800 mill. til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM). Disse fem største bidragene utgjorde 43 prosent av totalen i fondsgjennomgangen. De ti største tiltakene utgjorde samlet sett rett over 58 prosent.

40 av avtalene i gjennomgangen skal avsluttes, avvikles eller er allerede lagt ned eller i ferd med å bli erstattet av paraplyfond eller nye avtaler.

Saksbehandlerne indikerer at 27 prosent av fondene ble opprettet av effektivitetshensyn, 7 prosent som politisk markering og nær 8 prosent for koordinering. Likevel er det verdt å merke seg at for mer enn halvparten av fondene, har saksbehandlerne *ikke* oppgitt noen hovedbegrunnelse.

Det er vanskelig å måle nøyaktig hvor mye ressurser som brukes på fondene i UD og Norad. Kun 11 fond blir oppgitt å kreve høy ressursbruk, noe som utgjør under 5 prosent av fondene i gjennomgangen. Rundt 23 prosent blir oppgitt å kreve medium ressursbruk, mens 16 prosent krever lite ressurser. Igjen er det slik at det mangler vurderinger for mer enn halvparten av fondene i gjennomgangen.

Det er stor variasjon i rapporterte administrasjonskostnader i første ledd. Dette datamaterialet er svært usikkert da begrepet administrasjonskostnader tolkes svært ulikt. Fra fondenes side er det alltid en målsetning å definere så lite som mulig som administrasjonskostnader. Når det er mange ledd mellom giver og sluttbruker, kan det som skalles av på veien bli betydelig. En illustrasjon på dette er pengestrømsanalysen av Det globale partnerskap for utdanning (GPE), der Norads internrevisjon forsøkte å følge pengestrømmen lengst mulig og hvor summen av administrasjonskostnader i de ulike leddene ble høy.

Ifølge saksbehandlerne oppnår 22 prosent av fondene meget gode resultater, 18 prosent middels resultater og 3 prosent svake resultater⁸. Resultatene for mer enn halvparten av fondene er ikke vurdert (57 prosent).

Syv fond får lav resultatscore:

- Afrikabankens African Fertilizer Financing Mechanism
- FNs kapitalutviklingsfond BUILD Fund (UNCDF)
- IBRD Reserves Advisory & Management Program (RAMP)
- IBRD The Competitiveness for Jobs & Economic Transformation (C-JET) Umbrella Trust Fund
- IBRD og Verdensbankgruppens New Umbrella Facility for Supporting the Trade Agenda

⁷ Det er 18 tilfeller hvor saksbehandlere ikke er enige i at tiltaket skal inkluderes i fondsgjennomgangen. Det er uklart om det skyldes manglende forståelse for hva som regnes som fond og fondslignende mekanismer i utvalget (som i hvilke tilfeller kjernestøtte teller med) eller om det skyldes at prosjektstøtte er feil registrert i PTA. Det er også mange tilfeller av at saksbehandlere ikke har fylt ut kolonnene for vurderinger.

⁸ Skala brukt er høy, medium, lav. Ingen veiledning for hva som skal legges til grunn for vurdering.

- Scaling up Renewable Energy in Low-Income Countries (SREP)
- UN Joint Fund for the 2030 Agenda

Flere av disse fondene som er skåret lavt er allerede inne i en utfasingsperiode, som BUILD Fund i FNs kapitalutviklingsfond (UNCDF). Norge har ikke støttet FNs fellesfond for bærekraftsmålene, UN Joint Fund for the 2030 Agenda, siden 2021. Fondet har hatt en egen post i Prop 1 S, som kan vurderes endret (171.72). Det gis heller ikke norsk støtte lenger til IBRD og Verdensbankgruppens New Umbrella Facility for Supporting the Trade Agenda, men Norge sitter fortsatt i den rådgivende komiteen ettersom det ennå er norske penger i omløp. IBRD Competitiveness for Jobs & Economic Transformation (C-JET) Umbrella Trust Fund vurderes for utfasing.

Andre fond har fått lav score fordi de er så ferske at arbeidet ikke har kommet ordentlig i gang enda, som Afrikabankens African Fertilizer Financing Mechanism.

For IBRD Reserves Advisory & Management Program (RAMP) mangler Norad gode vurderinger og fondet får derfor lav resultatscore. UD anser det derimot som et viktig initiativ og viser til at det er kommet mer informasjon siden. Det vil derfor gjøres en ny vurdering av dette fondet.

For Scaling up Renewable Energy in Low-Income Countries (SREP, vises det til omtale under avsnittet om energi.

I en vurdering av om enkeltfond bør fases ut eller ikke, er spørsmålet om alternative kanaler viktig. I denne gjennomgangen er det få av de ansvarlige enhetene som ser alternative kanaler for å oppnå det samme. Majoriteten svarer ingenting eller at de ikke ser reelle alternative kanaler.

Vurderinger og anbefalinger for sektorer

Da Norad leverte innspill til gjennomgangen av fondene de forvalter, leverte de også vurderinger per sektor. Disse er deretter gått gjennom av ansvarlige seksjoner i UD. Tilrådingene er utarbeidet av skrivegruppen på bakgrunn av en samlet vurdering.

Helse

Størstedelen av norsk helsebistand finansieres gjennom de fire globale fondsmekanismene vaksinealliansen Gavi, Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM), Den globale finansieringsmekanismen for kvinner, barn og ungdom (GFF - Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents) og vaksinekoalisjonen CEPI (The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations). Disse er gitt høy resultatscore, samtidig som de rapporterer lave kostnader og har høy politisk relevans.

Norad har gitt råd om å redusere bidragene til Gavi.⁹ Hoveddelen av den foreslåtte reduksjonen kommer først og fremst som følge av ekstraordinære forpliktelser under covid-19 pandemien gjennom vaksinefinansieringsmekanismen IFFIm (The International Finance Facility for Immunisation), som nedbetales frem til 2030. Gavi leverer gode resultater på vaksinasjon.

Vaksinefinansieringsmekanismen IFFIm ble etablert i 2005 for obligasjonsfinansiering av Gavi. Norad anbefaler at det ikke legges opp til nye bidrag til IFFIm, gitt lånekostnader og at bidrag til IFFIm binder opp budsjetter for lange perioder fremover. UD legger vekt på at IFFIm handler om å betale tilbake det som i praksis er lån og at dette ikke er noe som kan velges bort. Norge må derfor fortsette å utbetale 815 mill. kroner hvert år til og med 2030. IFFIm kan unntaksvis ha en merverdi i forbindelse med ekstraordinære hendelser, som under covid-19-pandemien, men bør ikke brukes til regulær finansiering av andre fond og organisasjoner.

⁹ Vurdering av påfylling til globale helseinitiativ/fondsmekanismer fra kap. post 160.70 for 2026–2030. Svar på bestilling fra UD/MATHUS, 10. april 2024.

Norad mener at å øke det norske bidraget til IDA i Verdensbanken kan være en alternativ måte å bidra til styrking av helsesystemer. Dette vil være avhengig av profil på IDA-påfyllingen og om det er ønskelig med lånefinansiering istedenfor gavefinansiering for de landene som ikke er aller fattigst og gjeldstynget.

Pandemifondet i Verdensbanken ble etablert i 2022 som respons på covid-19-pandemien og store finansieringsgap. Pandemifondet er såpass nytt at det til nå ikke foreligger tilstrekkelig evidens for å kunne vurdere om det er en effektiv finansieringsmekanisme. Norad mener at nytten av norske bidrag til Pandemifondet framover bør vurderes sett opp mot alternative kanaler som kjernestøtte til multilaterale organisasjoner eller andre globale helsefond. Norge annonserte ny støtte på 240 mill. kroner til Pandemifondet i oktober 2024. UD's vurdering er at Pandemifondet raskt har blitt operativt og bidratt til å respondere på akutte sykdomsutbrudd med stort spredningspotensiale. Fondet er fortsatt nyetablert, og det er for tidlig å vurdere resultater og effektivitet opp mot andre kanaler.

Andre avtaler for støtte til helse er allerede under avvikling som følge av politisk nedprioritering eller at de var etablert som kortsiktige bidrag relatert til covid-19-pandemien.

- **Det bør vurderes å nedskalere støtten til vaksinealliansen Gavi til etablert nivå forut for ekstraordinære bevilgninger under covid-19-pandemien.**
- **Videre støtte til Pandemifondet bør vurderes i lys av resultater og sett opp mot alternative kanaler.**

Utdanning

Norad vurderer at støtten til utdanning gjennom Unicef-fond oppnår gode resultater, men at myk øremerking på landnivå muligens er en mer effektiv og kostnadsriktig måte å finansiere landprogrammene på.

Norad vurderer at Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) oppnår medium resultater og har medium politisk relevans. Kostnadene vurderes som svært høye (mange ledd). UD vektlegger de høye totalkostnadene, og det norske bidraget gjennom GPE bør derfor fases ut. Alternativer til GPE kan være å støtte IDA i Verdensbanken, fond på nasjonalt nivå gjennom Unicef eller bilateral støtte som budsjettstøtte eller sivilt samfunn.

Education Cannot Wait (ECW) er gitt medium score av Norad. Organisasjonen er unik i sitt arbeid med utdanning i krise og konflikt. Uro og uklarhet i styrestrukturen gir stort rom for forbedring, og det kan stilles spørsmål ved om organisasjonen leverer optimalt. UD støtter derfor at ECW bør fases ut når denne påfyllingsperioden løper ut i 2026 og at midler til utdanning i krise- og konfliktområder bør kanaliseres gjennom alternative kanaler.

FNs organisasjon for undervisning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO) er Norges viktigste partner for seksualitetsundervisning (CSE) i skolen. UNESCO CSE er gitt medium resultatscore av Norad, men har høy politisk relevans. Det er p.t. ingen andre partnere som dekker dette i tilstrekkelig grad. Det er få givere til seksualundervisning. Ubunden kjernestøtte, uten øremerking til seksualitetsundervisning, vurderes ikke som et fullgodt alternativ.

Verdensbankens IDA er en betydelig finansieringskilde for utdanningsprogrammer. Utdanning ser ut til å ivaretas godt i den neste påfyllingen, IDA21. IDA som fremtidig kanal for tematisk utdanningsstøtte bør derfor utredes videre. Slik som for helseinnsatsen, må det fra norsk side ved bruk av IDA tas stilling til om det er ønskelig med økt lånefinansiering av utdanning.

- **Eventuell videre støtte til Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) og Education Cannot Wait (ECW) bør vurderes opp mot andre kanaler for utdanningsbistand, inkludert Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA).**

Menneskerettigheter

Fondene til støtte for menneskerettigheter som forvaltes av Norad er gitt høy resultatscore og har høy politisk relevans. Dette er fond som benyttes for å løfte og styrke tverrgående temaer som kan være krevende å integrere på tvers (inkludering av personer med funksjonsnedsettelse i FN-systemet) og/eller også delvis sensitive (å jobbe med menneskerettigheter/jobbe menneskerettighetsbasert i Verdensbanken).

Det anbefales at det jobbes med å sikre bærekraft over tid. Det bør utvikles forsvarlige exit-strategier som sørger for oppfølging av de tverrgående hensynene gjennom organisasjonenes ordinære virksomhet.

- **For å sikre bærekraft over tid, bør det utvikles exit-strategier for fond som skal integrere menneskerettigheter som tverrgående hensyn.**

Matsikkerhet

Norad gir Afrikabankens African Fertilizer Financing Mechanism lav resultatscore. Dette er en garantimekanisme hvor Norge fylte på nær 100 mill. kr i 2023. Lav resultatscore er gitt fordi arbeidet med utstedelse av garantier ikke har kommet ordentlig i gang enda. Garantimidler fungerer som kapital som kun blir utløst dersom man har et tap. Pengene er altså en slags arbeidende kapital som ikke brukes opp basert på en planlagt progresjon. Norads anbefaling er at Norge ikke fyller på mer før garantimidlene er brukt opp og gode resultater er dokumentert.

I Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) er The Enhanced Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP+) flaggskipmekanismen for klimafinansiering. Norad gir fondet middels gode vurderinger for flere av kriteriene, men høy politisk relevans. Dette er i all hovedsak fordi dette er et relativt nytt fond som ennå ikke kan dokumentere resultatene. De foregående fasene (ASAP I og II) har imidlertid fått gode evalueringer, men disse har en litt annen innretning enn ASAP+ og er dermed ikke helt sammenlignbare. Norads anbefaling er å avvente å fylle på mer midler i ASAP+ inntil gode resultater er dokumentert.

IFAD+ er en av flere tilleggsavtaler Norge har med IFAD. Disse gir Norge en mulighet til å styrke temaer i IFADs bredere lånevirkosomhet, som ernæring. Det kan imidlertid være grunnlag for å vurdere videre hvorvidt Norge skal bidra med tilleggsfinansiering til IFAD, gitt at kjernestøtten er så høy (324 mill.).

Verdensbankens Global Agricultural and Food Security Program (GAFSP) får gode vurderinger (høyt resultat), men har bare medium giveroppslutning. Siste utbetaling var på ca. 95 mill. NOK i juni 2023. Dette fondet har høy politisk relevans, men det har også en relativt høy administrasjonskostnad.

De ulike fondene i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) krever varierende ressursbruk. Norad vurderer det som ressursbesparende å samle finansieringen gjennom FAOs kanal for fleksibel/mykt øremerket støtte, FVC (Flexible Voluntary Contribution). Det er allerede tatt grep for at ny finansiering inkluderes i FVC. Andre avtaler er under avslutning. Norad er i dialog med FAO om støtten gjennom FVC, inkludert nivå av øremerking og hvorvidt det kan tilrettelegges for støtte til FAOs arbeid med mat fra havet og styrking av FAOs arbeid med biomangfold.

Det er også verdt å nevne at Norge og USA i 2024 har opprettet fondet FASA (Financing for Agricultural Small and medium enterprises in Africa), som skal forvaltes av finansorganisasjonen I & P. Fondet skal bidra med førstetapskapital til investeringsfond i landbrukssektoren. Norge og USA skal bidra med 300 mill. kr hver, og målet er en totalstørrelse på 1 mrd. kr med bidrag fra andre givere. En omfattende kartlegging av finansieringslandskapet for små og mellomstorebedrifter i verdikjeden for mat i Afrika konkluderte med at denne typen

mekanisme er etterspurt og ikke eksisterer. Det er for tidlig å vurdere effekter og effektivitet i FASA.

- **Eventuell videre støtte til AFDB African Fertilizer Financing Mechanism og The Enhanced Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP+) i Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) bør avvendes inntil gode resultater kan dokumenteres.**
- **Eventuell videre støtte til FASA (Financing for Agricultural Small and Medium Enterprises in Africa) vurderes basert på oppnådde resultater når mekanismen er operativ.**
- **Finansieringen til ulike fond i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) bør samles i FAOs kanal for fleksibel/mykt øremerket støtte (FVC).**

Energi

Norad har gitt alle fondene med unntak av ett medium i resultatscore, dels som utslag av vanskeligheter med å vurdere effektivitet og måloppnåelse.

Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) og Den afrikanske utviklingsbanks The Sustainable Energy Fund for Africa (SEFA) har fått høyest score når Norad legger til vurderinger av politisk relevans, giverinteresse og omdømmevurderinger.

På bakgrunn av en helhetlig porteføljevurdering har Norad likevel anbefalt reduksjon i bidragene til ESMAP fremover. Norad mener at porteføljen er for tung på globale programmer for kunnskapsproduksjon, som kun oppnår resultater indirekte, for eksempel ved å utvikle beslutningsgrunnlag for utlån.

UD vurderer imidlertid at ESMAP spiller en viktig rolle innenfor kunnskapsutvikling.

Verdensbankens hovedprogrammer for å følge opp initiativet for å øke tilgangen til ren energi i Afrika sør for Sahara (M300) er f.eks. utviklet gjennom ESMAP-programmet. Dette viser også betydningen av at kunnskapsprogrammer brukes til å utvikle nye løsninger som kan skaleres opp gjennom store utlånsprogrammer.

Med opprettelse av norsk statlig garantiordning med tapsavsetning i 2024 vil Norad foreløpig ikke prioritere å gi ytterligere støtte til Renewable Energy Catalyst Trust Fund (RECTF) i Verdensbankens garantiinstitusjon MIGA og ATI - African Trade Insurance Agency, ettersom disse mer kostnadseffektivt kan støttes gjennom statsgarantier. Norge kunne alternativt støttet andre utviklingsbankers garantiordninger eller garantiinstitutter. Bruk av tilskuddsmidler til dette er mindre relevant nå som en statsgarantiordning er etablert.

Scaling up Renewable Energy in Low-Income Countries (SREP) er et av klimafondene under Climate Investment Funds (CIF), som ble opprettet i 2008 på initiativ fra G8 og G20. Fra norsk side har styringsstrukturen, der givere og mottakerland er representert likt, blitt sett som positiv. SREP har fått lav score av Norad i denne gjennomgangen. Svak fremdrift var også konklusjonen i Riksrevisjonens undersøkelse fra 2020.¹⁰ En evaluering fra 2022 er mer positiv, og fremhever bl.a. fondets pionerrolle i å fremme fornybarinvesteringer i lavinntektsland. Fremdrift, i form av økt forsyning, vurderes her som sammenlignbar med lignende programmer. Samtidig trekker den frem utfordringer knyttet til manglende finansiering og urealistiske forventninger om hvordan SREP-prosjekter skal bidra til effekter på sektor/nasjonalt nivå. Kostnadseffektivitet er ikke evaluert. Dette er likevel et relevant hensyn, ettersom støtten kanaliseres via utviklingsbanker gjennom en fondsspesifikk administrativ enhet. Det har ikke vært foretatt utbetalinger til SREP siden 2018, og fondet vurderes ikke som en prioritert kanal for ev. økt støtte til fornybar energi

¹⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond, [Dokument 3:4 \(2021-2022\)](#).

gjennom utviklingsbankene. Støtten vil allikevel følges opp gjennom styredeltagelse i CIF, i alle fall inntil videre, ettersom norske midler fortsatt omfattes av styrebeslutningene.

- **Videre støtte til Renewable Energy Catalyst Trust Fund i Verdensbankens garantiinstitusjon MIGA og African Trade Insurance Agency (ATI) vurderes i lys av den nye garantiordningen for fornybar energi.**
- **Norsk støtte til Scaling up Renewable Energy in Low-Income Countries (SREP) vil fortsatt følges opp gjennom styrearbeid i Climate Investment Fund, men er ikke en prioritert kanal for ev. økt satsing på fornybar energi.**

Natur og klima

Norge kanaliserer en betydelig andel av klimafinansieringen gjennom finansielle mekanismer under de ulike klima- og miljøkonvensjonene. Disse styres gjennom et operativt styre, samt at de årlige statspartsmøtene gir føringer. Norsk innflytelse er primært gjennom styredeltakelse. Gitt at dette er multilaterale mekanismer, mener Norad at det er utfordrende for enkeltgivere å få frem sine syn og at resultatrapportering er vanskelig. Rammeverket for resultatrapportering fastsettes av de styrende organene, og her er det ulike syn. Utviklingsland ønsker minst mulig detaljerte rapporter.

Det grønne klimafondet (GCF) og Det globale miljøfondet (GEF) rapporterer iht. sine vedtatte resultatrammeverk. Ifølge Norads vurderinger holder ikke disse høy nok kvalitet, selv om de er basert på internasjonale standarder. Rapporteringen er stort sett på forventede resultater, mens det er ønskelig å styrke rapporteringen på oppnådde resultater.

Norad har nylig sett på fond som rapporterer om utslippstall, som GCF og GEF, og vurderer at kvaliteten på slik rapportering er meget svak. Fra norsk side vil det arbeides for å styrke resultatrapporteringen, men uformelle konsultasjoner tilsier at GCF ikke vil være i stand til å bøte på dette i nærmeste fremtid, gitt at synspunktene varierer i styret.

Alle prosjekters og programmers bidrag til transformativ endringer og bærekraftig utvikling skal vurderes eksplisitt. Ingen prosjekter legges fram for styret før det er avklart at støtten vil medføre endringer utover den konkrete støtten. Alle prosjektene skal også godkjennes av nasjonale myndigheter og være i samsvar med nasjonale utviklingsplaner. Fondene har i dag lite fokus på politisk dialog med samarbeidslandene, men det avholdes regulære møter og seminarer med land og regioner der policyspørsmål diskuteres. Gitt at støtten ofte kanaliseres gjennom multilaterale utviklingsbanker og FN, så foregår det betydelig policydialog med landene gjennom disse. Støtte gjennom multilaterale fond vil derfor kunne være effektivt for å få til varige politikkendringer som går langt utover det Norge kan få til bilateralt.

Ressursbruken fra norsk side til deltakelse i multilaterale klima- og miljøfond er relativt beskjeden gitt størrelsen på bidragene. Mange givere bruker betydelig mer ressurser og foretar detaljerte gjennomganger av alle saker på styrenes dagsorden. Fra norsk side prioriteres innsatsen på utvalgte tema. Ansvarsdelingen mellom Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Norad er klargjort gjennom detaljerte føringer.

Det er politisk meget viktig at Norge støtter klima- og miljøkonvensjonenes finansielle mekanismer, gitt at disse er etablert for å kanalisere en betydelig andel av den globale finansieringen. Det er stor oppmerksomhet rundt disse bidragene internasjonalt. Som med andre multilaterale instrumenter og prosesser, kan det være også være utfordrende å få gjennomslag for norske prioriteringer og ønsker. Norge må derfor være strategisk i tilnærmingen for å bidra til at disse fondene blir mer effektive. Dette tilsier at samarbeidet om slike fond heller bør styrkes og kraftsamles, noe som vil kunne bidra til å fokusere innsatsen heller enn å spre de på mange mindre fond.

- **Gitt den politiske betydningen internasjonalt av støtte til klima- og miljøkonvensjonenes finansielle mekanismer som Det grønne klimafondet (GCF) og Det globale miljøfondet (GEF) vil Norge fortsatt bidra til disse fondene og arbeide for bedre resultatrapportering.**

Skog

FNs skogprogram UN-REDD er et samarbeid mellom FNs utviklingsprogram (UNDP), FAO og FNs miljøprogram (UN Environment). Det er en mekanisme som har blitt finansiert siden 2008 og som har endret karakter og fokus over tid, delvis basert på innspill fra Norge som klart største giver. Fokus har hele veien vært å bidra med faglig støtte til skoglands innsats for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i tråd med klimakonvensjonen og Paris-avtalen.

Både Norad og Klima- og miljødepartementet opplever UN-REDD som en nyttig mekanisme og at det er begrenset med alternative strukturer som kan levere det samme. I enkelte områder/regioner jobbes det med lignende innsats gjennom andre kanaler, men da begrenset til ett eller noen få land. Fordelen med å jobbe gjennom UN-REDD er blant annet at Norge når flere land utover de landene KOS har bilateralt samarbeid med og at det er en arena for koordinering og samarbeid mellom FN-organisasjonene. Det anses ikke som et alternativ å støtte denne innsatsen gjennom kjernestøtte eller IDA, ettersom den er relativt spisset faglig.

- **Det gjøres ingen endringer i støtten til FNs skogprogram UN-REDD.**

Hav

En midtveisgjennomgang vurderte Verdensbankens fond PROBLUE for integrert, bærekraftig og sunn forvaltning av kyst- og havressurser som effektivt. Gjennomgangen viste at fondet er i rute til å nå målene som er satt og at aktivitetene har potensiale til å være transformativ. Den fant også at PROBLUE sin sekvensielle tilnærming er effektiv. Dette er bakgrunnen for at PROBLUE gjennomgående gis høy score av Norad.

Blue Action Fund (BAF) er en tysk stiftelse med fem bilaterale givere. Norad vurderer at BAF er en effektiv kanal for støtte til sivilt samfunn for oppfølging av forpliktelser om vern av havområder, bærekraftig fiskeri, klimatilpasning og biodiversitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Fondet leverer gode resultater og rapporterer godt på dette.

- **De gjøres ingen endringer i støtten til havfond.**

Styresett

Fond og flegiverprogram innenfor styresett vurderes som viktige møteplasser mellom aktører og givere og strategisk faglig dialog. Norge har tatt til orde for å slå sammen flere fond for dette i Det internasjonale valutafondets (IMF) fondsstrukturer. Det gjelder bl.a. Revenue Mobilization Thematic Fund (RMTF), regionale sentra og Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT). Dette er gjort på bakgrunn av en faglig vurdering av fragmentering.

Innenfor styresett som sektor, er OECD en viktig partner for skatt og anti-korrupsjon. Det har tidligere vært vurdert å støtte OECD utelukkende gjennom kjernestøtte til sekretariatet for utviklingskomitéen DAC, men erfaring har vist at anti-korrupsjon da ikke har blitt prioritert. Skattearbeidet finansieres av et flegiverprogram gjennom OECDs skattesenter.

Norad viser til at investeringer i sektorovergripende styresettreformer ofte er forutsetninger for resultatoppnåelse og effektivitet for fond til helse, utdanning og klima. Styresettfond og flegiverprogrammer bør derfor i større i grad kobles til sektororienterte horisontale fond og vertikale fond for bedre lokalisering og bærekraftige resultater.

- **Norge fortsetter arbeidet for sammenslåinger i Det internasjonale valutafondets (IMF) fondsstruktur for styresett, samtidig som disse i større i grad bør kobles til andre tematisk innrettede fond.**

Tilrådingar og konklusjoner

- **Det bør vurderes å nedskalere støtten til vaksinealliansen Gavi til etablert nivå forut for ekstraordinære bevilgninger under covid-19-pandemien. Videre støtte til Pandemifondet bør vurderes i lys av resultater og sett opp mot alternative kanaler.**
- **Eventuell videre støtte til Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) og Education Cannot Wait (ECW) bør vurderes opp mot andre kanaler for utdanningsbistand, inkludert Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA).**
- **For å sikre bærekraft over tid, bør det utvikles exit-strategier for fond som skal integrere menneskerettigheter som tverrgående hensyn.**
- **Eventuell videre støtte til AFDB African Fertilizer Financing Mechanism og The Enhanced Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP+) i Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) bør avvendes inntil gode resultater kan dokumenteres.**
- **Eventuell videre støtte til FASA (Financing for Agricultural Small and Medium Enterprises in Africa) vurderes basert på oppnådde resultater når mekanismen er operativ.**
- **Finansieringen til ulike fond i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) bør samles i FAOs kanal for fleksibel/mykt øremerket støtte (FVC).**
- **Videre støtte til Renewable Energy Catalyst Trust Fund i Verdensbankens garantiinstitusjon MIGA og African Trade Insurance Agency (ATI) vurderes i lys av den nye garantiordningen for fornybar energi.**
- **Norsk støtte til Scaling up Renewable Energy in Low-Income Countries (SREP) vil fortsatt følges opp gjennom styrearbeid i Climate Investment Fund, men er ikke en prioritert kanal for ev. økt satsing på fornybar energi.**
- **Gitt den politiske betydningen internasjonalt av støtte til klima- og miljøkonvensjonenes finansielle mekanismer som Det grønne klimafondet (GCF) og Det globale miljøfondet (GEF) vil Norge fortsatt bidra til disse fondene og arbeide for bedre resultatrapportering.**
- **Norge fortsetter arbeidet for sammenslåinger i Det internasjonale valutafondets (IMF) fondsstruktur for styresett, samtidig som disse i større i grad bør kobles til andre tematisk innrettede fond.**

Alternativer til globale fond kan være kanalisering av bistandsmidler gjennom utviklingsbanker, FN-systemet eller sivilsamfunnsorganisasjoner og direkte til disse på landnivå. Globale fond vil ofte være en unødvendig omvei fra giver til mottaker.

Alternativkostnader og nytte bør generelt vurderes nøye hver gang Norge går inn i et nytt fond eller mekanisme. Særlig bør det vurderes om det allerede foreligger tilsvarende fond eller andre kanaler som kan benyttes for det samme formålet.

Initiativ til opprettelse av nye fond er ofte en politisk markering. Om vi ønsker å redusere opprettelsen av nye fond, må det synliggjøres bedre hvordan kjernestøtte og eksisterende fond gir resultater for Norges prioriterte tematiske satsinger.

Kjernestøtte kan gi økt innflytelse og påvirkningskraft i organisasjonene fordi det gir bedre inngang til dialog og politisk påvirkning. Kjernestøtte gir også den mest helhetlige og konsistente oversikten over pengebruk og resultater. I tillegg gir kjernestøtte mottakerne mulighet til strategisk styring. Langsiktig bør målet derfor være økt kjernestøtte til FN og utviklingsbankene og i form av større bidrag til færre og mer strategiske fond.