



STORTINGET

Innst. 405 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2021–2022)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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 givne 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 givne 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 mrd. kroner i norsk støtte, hvorav mer enn 4 mrd. 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.

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.

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 mrd. kroner i norsk støtte. Disse fondene er:

- GFF (helsefond, 4,25 mrd. kroner)
- SREP (klimafond, 802 mill. kroner)
- CGAP (fond for finansiell inkludering, 102 mill. kroner)
- Jobs Umbrella (fond for jobbskaping, 70 mill. 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 Riksrevisjonens dokument.

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

1.2 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.

1.3 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 priorite-

ring mellom øremerket støtte til fond og kjernestøtte til Verdensbanken.

1.3.1 BISTAND TIL TEMATISKE FOND STØTTER IKKE GODT NOK OPP UNDER SENTRALE TVERRSEKTORIELLE MÅL FOR NORSK BISTAND

1.3.1.1 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).

1.3.1.2 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.

1.3.1.3 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. Givene 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 givene som tok initiativ til å opprette dem. Disse fondene er også givestyrt, noe som innebærer at det er givene 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 samfunnsorganisasjo-

ner, 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 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.

1.3.2 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.

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

Norge har til sammen gitt 217,5 mill. 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.

1.3.2.2 Svak framdrift i klimafondet SREP

Norske myndigheter har i perioden 2009–2018 til sammen utbetalt 802 mill. 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 mill. dol-

lar, 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. Riksrevisjonen finner det likevel kritikkverdigg at sen framdrift og få konkrete resultater ikke i større grad har påvirket Utenriksdepartementets støtte til fondet i perioden 2009–2017.

1.3.2.3 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 mrd. 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 mill. 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.

1.3.3 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 man 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. Riksrevisjonens 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. Riksrevisjonen har imidlertid identifisert flere fordyrende elementer som viser at Utenriksdepartementet bør rette oppmerksomhet mot kostnader.

1.3.3.1 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.

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.

1.3.3.2 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 kritikkverdigg.

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.

1.3.3.3 Utenriksdepartementet har ikke fulgt opp ambisjonen om å gi mer av den multilaterale bistanden som kjerne- støtte 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 kjerne- støtte. 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 kjerne- støtte. Utenriksdepartementet opplyser at det foreløpig er uklart om kjerne- støtten 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 kjerne- støtten. Flere tilskudd i fondet Jobs Umbrella og GFF er eksempler på det. Verken Utenriksde-

partementet eller Norad har tydelig begrunnet hvorfor disse midlene ikke er gitt direkte som kjerne- støtte, som på denne måten kunne redusert kostnadene til administrasjon.

Utenriksdepartementet skriver at Norge gir en vesentlig lavere andel av kjerne- støtte 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 kjerne- støtte. 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 kjerne- støtte. Dette er i strid med det regjeringen har lagt til grunn i Meld. St. 27 (2018–2019). Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdigg at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet et solid beslutningsgrunnlag som drøfter prioriteringene mellom kjerne- støtte og øremerket støtte. Dette gir risiko for at bistanden blir mindre effektiv og kommer færre mennesker til gode.

1.3.3.4 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.

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 ban-

kens 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.

1.3.4 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.

1.3.4.1 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 kritikkverdigg.

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 samvar 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 mill. 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. 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.

1.3.4.2 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.

1.3.5 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.

1.3.5.1 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.

1.3.5.2 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 til-

gjengelig. 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 norsk-støttede 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 kritikkverdigg 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.

1.3.6 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.

1.4 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.

1.5 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 drift 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 Riksrevisjonen 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. giverlands-påfyllingen 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery, og Birte Usland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Sara Bell, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:4 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond.

Komiteen viser til at 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.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens mål 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.

Undersøkelsen omfatter i hovedsak årene 2018–2020, men det er også innhentet data fra før og etter perioden.

Under behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) viste en samlet utenriks- og forsvarskomite 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 forsvarskomite 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 viser til Riksrevisjonens konklusjoner i Dokument 3:4 (2021–2022):

- 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.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens utdypende 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.

Komiteen viser til at en sentral forutsetning for bistandsbudsjettet er at alle tiltak kan klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA), jf. Prop. 1 S (2020–2021). Komiteen mener det er svært uheldig at land som ikke er ODA-godkjent, har mottatt penger fra norske bistandsmidler, og at undersøkelsen, som viser at norske midler til utviklingsbistand har blitt mottatt av blant annet Russland, Saudi-Arabia, Polen og Bulgaria, styrker Riksrevisjonens konklusjon om at Utenriksde-

partementet mangler en langsiktig og helhetlig strategi for fondsporteføljen.

Komiteen merker seg også at Utenriksdepartementet i ulike sammenhenger har tatt opp med Verdensbanken at Norge ønsker at fondsmidler kun skal gå til ODA-godkjente land, og at Verdensbanken sier at de ikke stiller krav om dette.

Komiteen merker seg at det i Riksrevisjonens undersøkelse pekes på at Norge på tross av at det er blitt arbeidet med å redusere antall tematiske fond, fremdeles støtter anslagsvis 70 fond gjennom Verdensbanken, og at dette står i motsetning til forpliktelsen om å ikke fragmentere bistanden.

Komiteen viser til Riksrevisjonens utdypende konklusjon om svakt nasjonalt eierskap i flere fond i undersøkelsen, og merker seg at Riksrevisjonen vurderer at dette øker risikoen for at bistanden som kanaliseres gjennom disse fondene, ikke oppnår de ønskede resultatene på bakken. Komiteen merker seg også at undersøkelsen videre viser at tre av fondene i undersøkelsen, CGAP, Jobs Umbrella og GFF er initierte av givere, og at mottakerlandene ikke er representert i fondenes beslutningsorganer, og at mottakerorienteringen i utdanningsfondet IFFEd og helsefondet GFF har blitt kritisert av andre land, forskere og sivile samfunnsorganisasjoner.

Komiteen merker seg at klimafondet SREP har hatt svak fremdrift, og at helsefondet GFF har mottatt store beløp uten at det er mulig å vise til faktiske resultater knyttet til aktiviteten.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens konklusjon om at Utenriksdepartementet ikke har rettet nok oppmerksomhet mot hva bistanden som gis gjennom Verdensbankens fond, koster, og komiteen merker seg at betydelige administrasjonskostnader påløper i flere ledd før midlene når frem, og at det er lite åpenhet om og vanskelig å få oversikt over kostnadene i Verdensbankens fond.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen konkluderer med at det fortsatt er lite balansert rapportering til Stortinget om resultater av bistand, og komiteen støtter Riksrevisjonens konklusjon om at denne manglende informasjonen kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdigg at:

- Sen framdrift og få konkrete resultater i liten grad har påvirket Utenriksdepartementets støtte til klimainvesteringsfondet SREP i perioden 2009–2017.
- Utenriksdepartementet og Norad i liten grad har 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.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det også er kritikkverdigg at Utenriksdepartementet ikke har

- utarbeidet et beslutningsgrunnlag som drøfter prioriteringene mellom kjernestøtte og øremerket støtte slik regjeringen la til grunn i Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid
- noen overordnet strategi for norsk støtte til Verdensbanken generelt eller til fond spesielt
- satt ambassadene bedre i stand til å følge opp også den multilaterale delen av bistanden – som utgjør en stadig større andel av norsk bistand.

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens funn og kritikk.

Komiteens medlemmer fra Høyre tar Riksrevisjonens kritikk til etterretning. Disse medlemmer viser til statsrådets svar, hvor det understrekes at Verdensbanken gjennomgående kommer godt ut av evalueringer av bistandseffektivitet og resultater. Multilateralt utviklingsamarbeid gir betydelige effektiviseringsgevinster for mottakerlandene, som ellers ville måtte forholde seg til en rekke ulike givere med egne agendaer og rapporteringskrav.

Komiteen viser til at 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.

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre mener Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er behov for en bred politisk debatt i Stortinget om omleggingen av norske bistandsmidler til multilaterale fond, og at rapporten illustrerer at Stortinget vet for lite om hvor pengestrømmene havner, i hvilken grad den-

ne bistanden faktisk er kostnadseffektiv, eller om disse investeringene fører til bistandseffektivitet, i tråd med norske internasjonale forpliktelser og nasjonale bistandspolitiske målsettinger.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt understreker at utviklingen i norsk bistandspolitikk, med en vridning mot multilaterale aktører som bistandskanal, er en utvikling som har skjedd nærmest uten politisk debatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre merker seg at statsråden i sitt svar sier at:

«Støtte til fond, mer eller mindre øremerket, er et supplement til ikke-øremerket kjernestøtte, for å påvirke gjennom andre kanaler enn Verdensbankens styre».

Disse medlemmer mener det er vanskelig å se at den øremerkede støtten kan forstås som et supplement, da kjernestøtten utgjør 1,3 mrd. kroner, mens den øremerkede støtten utgjør 3,3 mrd. kroner. Disse medlemmer viser særskilt til helsefondet GFF, som i perioden 2016–2020 mottok over 3 mrd. kroner, hvorav 600 mill. kroner anslås å ha gått til seksuell og reproduktiv helse, samtidig som GFF faktisk ikke rapporterer på reelle målinger, men på modelleringer av historiske data, og det derfor ikke er mulig å følge med på utviklingen i arbeidet GFF gjør med SRHR.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener det er alvorlig at dette ikke fremkommer i forvaltningens rapportering i Prop. 1 S i perioden 2015–2021.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at Riksrevisjonens undersøkelser viser at det er behov for mer kunnskap om forvaltningen av norske bistandsmidler kanalisert gjennom multilaterale partnere, og disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre en systematisk gjennomgang av alle avtaler med multilaterale partnere og redegjøre for hvilke som er forenlige med god effekt på bakken, og som er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser og bistandspolitiske målsettinger.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen gjøre en systematisk gjennomgang av alle avtaler med multilaterale partnere og redegjøre for hvilke som er forenlige med god effekt på bakken, og som er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser og bistandspolitiske målsettinger.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Dokument 3:4 (2021–2022) – Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mai 2022

Peter Frølich

leder

Sara Bell

ordfører

