



# UTFORDRINGER OG DILEMMAER I NORSK MULTILATERAL BISTAND

---

1/2022

*Notatet er skrevet av Catharina Bu, internasjonal rådgiver i Tankesmien Agenda  
og Jon Lomøy, tidligere direktør i NORAD*

## Sammendrag

---

Mer norsk bistand enn noensinne går via multilaterale organisasjoner. I 2020 gikk 58 prosent av all norsk bistand til multilaterale partnere, mens det i 2013 var 43,6 prosent. Bistanden går til alt fra Verdensbanken og de store FN-organisasjonene til mindre fond. Den direkte støtten fra Norge til utviklingsland, det vi gjerne kaller bilateral bistand, har nesten helt forsvunnet.

Norge har dessuten vært en pådriver for framveksten av stadig nye multilaterale initiativ og mekanismer de siste to tiårene, spesielt innen helse. Antallet multilaterale partnere har dermed økt over tid. Med stadig nye initiativ, fond og organisasjoner internasjonalt, framstår den globale bistandsarkitekturen som mer og mer uoversiktlig. Samtidig har få politiske prioriteringer blitt kuttet. Det er heller ikke gjort en strategisk analyse av hvordan Norge kan og bør bidra mest og best. Den norske multilaterale støtten har også blitt stadig mer øremerket, noe som er blitt det viktigste instrumentet for å gjøre prioriteringer innen den norske utviklingspolitikken. Dette til tross for at Norge taler varmt for minst mulig øremerking og løfter fram behovet for kjernestøtte, når dette diskuteres nasjonalt eller internasjonalt.

Mange deler av den norske bistandsadministrasjonen, både i Utenriksdepartementet og i Norad, har ofte avtaler med de samme partnerne. Ulike deler av systemet kan forvalte opp mot 100 avtaler med samme FN-organisasjon. Da kan det også bli krevende å finne det riktige styringsnivået i norsk forvaltning, og å sikre konsistens i kommunikasjonen med partnerne. Hvordan sikrer vi at det vi sier i styrerommet i New York er det samme som det vi gjør i Lilongwe eller Katmandu? Hvordan håndterer vi det når ulike politikkområder møtes (vi har politikk både for sektor, land og organisasjon) og når de trekker i ulik retning?

Det er mange gode grunner til å kanalisere bistanden gjennom multilaterale partnere. På den måten kan man samle ressurser fra mange givere. Samtidig er det lite offentlig eller politisk debatt om denne store omleggingen av norsk bistand.

Dessuten gjør kompleksiteten og mangfoldet det krevende å holde oversikt over pengestrømmene, og å vurdere kostnader og effektivitet, spesielt når norske midler går gjennom flere ledd. Strukturen på bistandsbudsjettet, som offentligheten skal forholde seg til og vurdere kritisk, fanger ikke opp alle disse endringene. Dette ser vi når budsjettet debatteres i Stortinget, der opposisjonen stadig etterspør mer informasjon og tydeligere budsjettlinjer.

Vi mener det er på høy tid med en større og bredere politisk debatt om den norske multilaterale bistanden. Som også Riksrevisjonen er inne på i en nylig lansert rapport om Verdensbankens fond (Riksrevisjonen, 2021), vet vi generelt lite både om forvaltningen av denne, hvordan beslutningsprosesser tas, og ei heller nok om effekten av denne bistanden.

Det betyr likevel ikke at vi i dette notatet vil komme med en total oversikt over disse blindsonene. Vi skriver heller ikke noe om de faktiske effektene av den multilaterale bistanden, da notatets omfang ikke muliggjør dette. Først og fremst ønsker vi å stimulere til en god diskusjon om veien videre, med mål om å gjøre norsk bistand bedre. Notatets overordnede spørsmål er:

*Hvordan får vi mest mulig ut av den norske multilaterale bistanden i et stadig mer komplekst internasjonalt bilde?*

Notatet kommer med 10 forslag til hva politisk ledelse og byråkrati bør gjøre for å innrette og organisere den multilaterale bistanden på best måte i tiden framover, med eksplisitt oppmerksomhet om å sikre god politisk styring, og fortsatt god forvaltning og effekt av denne bistanden.

1. Utenriksdepartementet og Norad bør gjøre en systematisk gjennomgang av alle eksisterende multilaterale partnere og av alle avtaler med de multilaterale organisasjonene, og se på hvilke som ikke kan dokumentere god nok effekt på bakken, eller viser tegn til å endre seg i tråd med styrene (og Norges) prioriteringer.
2. Det bør gjennomføres et utvalg av «følg pengene»-studier, spesielt for de nye multilaterale partnerne, for å klargjøre og dokumentere hvor mange ledd de går gjennom og hvor stor andel som faktisk ender i mottakerlandet.
3. Nye multilaterale initiativ bør obligatorisk underlegges en meget kritisk «er det virkelig nødvendig, hva er tilleggsverdien, og hva er tilleggskostnadene»-vurdering før de støttes.
4. Norad bør utvikle en mer systematisk metodikk for vurdering av hvilken grad av øremerking som er strengt nødvendig for å oppnå norske politiske mål, og hvilke ulemper ulik grad av øremerking medfører.
5. Det bør satses mer systematisk på å bygge kompetanse i forvaltningen på ulike sider ved multilateral bistand (organisasjonsformer, styringsformer, finansieringsformer) for å bedre kvaliteten på både forhåndsvurderinger og oppfølging.
6. Utenriksdepartementet bør utarbeide strategidokumenter for norsk samarbeid og støtte til de største multilaterale mottakerne av norsk bistand. Disse dokumentene må være bredt forankret mellom UD (som ofte innehar styrevervene), Norad (som utvikler bakgrunnsdokumenter og innspill til styrearbeidet) og ambassadene, som må følge opp tettere i landene.
7. Ambassadene bør få et bredere mandat til å følge opp den samlede multilaterale bistanden på landnivå, og bruke mer ressurser på dette.
8. Det bør opprettes en ordning som skal stimulere ansatte i UD og Norad til å jobbe i det multilaterale systemet.
9. Parallelt bør det foretas en vurdering av den bilaterale bistandens framtid og rolle. Målsettingen bør være å tydelig velge ut noen områder der Norge over tid har en preferanse for å samarbeide bilateralt.

10. I sum representerer dette så viktige spørsmål for norsk bistand at regjeringen bør nedsette et offentlig utvalg som både kan gi anbefalinger basert på grundige faglige vurderinger, og sikre en bred forankring i det norske samfunnet. Resultatet fra dette arbeidet bør legge grunnlaget for en både tydeligere avklaring av rolle og ambisjoner for bilateral bistand, og en mer strategisk, langsiktig og velfungerende styring og forvaltning av norsk multilateral bistand.

Anbefalingene er utdypet i kapittel 4.

# Innholdsfortegnelse

---

<b>Sammendrag .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Multilateral bistand .....</b>	<b>6</b>
1.1 Fra Bretton Woods til FNs bærekraftsmål.....	6
1.2 Ulike multilaterale kanaler .....	9
1.2.1 FN .....	10
1.2.2 Verdensbanken og andre utviklingsbanker.....	11
1.2.3 Vertikale fond .....	12
1.3 Et mangfold av finansieringsformer .....	13
1.4 Multilateral vs. bilateral bistand.....	15
<b>2 Norges mål og prioriteringer .....</b>	<b>18</b>
2.1 Høye ambisjoner.....	18
2.1.1 Helse .....	19
2.1.2 Utdanning.....	22
2.1.3 Klima og skog.....	26
2.2 Hvor går pengene? .....	28
<b>3 utfordringer og dilemmaer .....</b>	<b>30</b>
3.1 Norge som multilateral giver: endringer og utfordringer .....	30
3.1.1 Et mylder av aktører .....	30
3.1.2 Mer øremerking .....	33
3.1.3 Manglende strategisk styring .....	38
3.2 utfordringer for de multilaterale partnerne .....	39
3.3 utfordringer for mottakerlandene .....	40
<b>4 Konklusjon og anbefalinger .....</b>	<b>42</b>
<b>5 Referanseliste .....</b>	<b>47</b>

# 1 Multilateral bistand

---

I en tid der pandemi og klimakrise herjer verden, er det ikke vanskelig å argumentere for både viktigheten og nødvendigheten av et sterkt internasjonalt samarbeid. For at et slikt samarbeid skal fungere, trengs velfungerende internasjonale organisasjoner, hvor de enkelte land kan møtes, diskutere og komme fram til felles løsninger. Ordet multilateral betyr *flersidig* og har tradisjonelt vært brukt for å omtale samarbeid mellom tre eller flere stater. Multilaterale organisasjoner er avhengige av de økonomiske bidragene fra sine medlemmer, aksjonærer (i de multilaterale bankene) eller andre bidragsytere (for eksempel filantroper) for å fungere. Volumet og kvaliteten på finansieringen de mottar er derfor avgjørende for deres kapasitet til å levere bistand, selv om det ikke betyr alt.

Ikke alt multilateralt samarbeid er bistand. For å kvalifisere som bistandsmottaker må en organisasjon vurderes av OECDs Utviklingskomité (DAC), og bli satt på deres liste over godkjente mottakere. For organisasjoner som både driver bistand og annet internasjonalt arbeid, kan DAC bestemme at bare en andel av støtten (bistandskoeffisienten) skal regnes som bistand. Norge gir for eksempel store bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner, men bare en liten del av dette (den ikke-militære delen) regnes som bistand. For Norge har dette for eksempel vært aktuelt i forbindelse med støtten til utviklingen av nye vaksiner gjennom Coalition for Epidemic Respon Initiative (CEPI), der OECD DAC har ment at bare en del av utgiftene er rettet mot utviklingsland.

*Utviklingsbistand* eller *internasjonal bistand*, defineres gjerne i retning av noe slikt: «... ressursoverføring mellom stater som har til formål å bidra til bedre sosiale og økonomiske forhold og på sikt avskaffe fattigdom i utviklingsland» (Eggen, 2021). En slik «instrumentell» definisjon gir riktignok ikke hele bildet. Det er også viktig å forstå bistand innenfor de politiske og historiske rammene den gis, og hvilke verdier og normer som ligger bak. Med andre ord: for å forklare hva multilateral bistand er, må vi samtidig forstå «det multilaterale systemet» denne bistanden er en del av.

Det multilaterale systemet kan sies å være et nettverk av organisasjoner og avtaler etablert av verdens stater. Å gi en historisk, helhetlig eller grundig gjennomgang av det multilaterale systemet er dog en særdeles omfattende oppgave som ikke kan rettferdiggjøres på noen få sider i et notat som dette. Dette kapitlet inneholder derfor først og fremst noen helt grunnleggende sider og begreper ved det multilaterale systemet som gir et minimum av kontekst til den videre diskusjonen.

## 1.1 Fra Bretton Woods til FNs bærekraftsmål

Styrken og evnen til å finne felles løsninger i det multilaterale samarbeidet har variert i løpet av de mer enn 75 årene siden De forente nasjoner (FN) ble offisielt etablert i 1945. I rapporten *Multilateral Development Finance 2020* skiller OECD mellom fire perioder/skifter som har preget den internasjonale utviklingsfinansieringen i løpet av disse årene. Hver periode kan sies å ha forsøkt å adressere feil og mangler ved den foregående (OECD, 2020) (se boks neste side).

## 4 perioder som har preget den internasjonale utviklingsfinansieringen

**Den første perioden** var etterkrigstiden, som la grunnlaget for systemet slik vi kjenner det i dag. I asken etter andre verdenskrig ble FN og Bretton Woods-institusjonene (Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet (IMF)) etablert. Mens FN kanskje er mest kjent for sitt mandat til å sikre fred og sikkerhet gjennom internasjonalt samarbeid, står det allerede i innledningen til FN-pakten at et av hovedmålene også er å fremme «økonomisk og sosial framgang for alle folk» (FN, 1945). Det opprinnelige mandatet til Verdensbanken (først gjennom Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD)) var å gi lån til økonomisk utvikling for å finansiere gjenoppbyggingen av etterkrigstidens Europa. Etter hvert ble fokuset flyttet til utviklingsprosjekter i utviklingsland. Kort tid etter ble North Atlantic Treaty Organisation (NATO), og Den europeiske union (EU) også stiftet.

**Den andre perioden** utspilte seg i 1960- og 70 årene. Da måtte det multilaterale systemet tilpasse seg regionale forskjeller og realiteter. Krav om desentralisering av både makt og penger førte til en oppblomstring av regionale utviklingsbanker. Først ble Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB), som arbeider for økonomisk utvikling i Latin-Amerika og Karibia, etablert i 1959. Deretter kom Den afrikanske utviklingsbanken i 1964 og Den asiatiske utviklingsbanken i 1966. Også den geopolitiske stemningen, preget av den kalde krigen og avkolonialiseringen, bidro til fremveksten. På 1970-tallet førte den økende økonomiske makten til oljeproduserende arabiske stater til etableringen av nye banker, som Den islamske utviklingsbanken (IsDB) i 1975 (OECD, 2020).

**På 1990-tallet ser vi igjen et skifte**, som glir over i tidlig 2000-tall. Her er det spesielt fremveksten av vertikale fond som preger utviklingssamarbeidet- og finansieringen. Vi gikk fra et regionalt til et *tematisk* fokus. Fremveksten av disse fondene sammenfalt i tid med økt oppmerksomhet om globale utfordringer verdenssamfunnet sto overfor, og ikke minst utarbeidelsen av FNs tusenårsmål. De vertikale fondene ble fort populære blant giverland, fordi de gjorde det mulig å unngå de tradisjonelle og horisontale (og ofte ansett som mer byråkratiske) landfokuserede finansinstitusjonene, og gjorde det mulig å bevilge midler til spesifikke sektorer og temaer (Gartner & Kharas, 2013). Vi skriver mer om disse fondene lenger ned.

**Den fjerde og siste perioden** har preget det multilaterale samarbeidet de siste 10-15 årene og karakteriseres spesielt av to trender. For det første har geopolitiske endringer og da spesielt Kina og BRICS-landenes økte posisjon på den internasjonale scenen, endret det multilaterale landskapet. BRICS-landene etablerte Den nye utviklingsbanken (NDB) i 2014. I 2015 ble Den asiatiske investeringsbanken for infrastruktur (AIIB) opprettet etter initiativ fra Kina. Begge bankene har økonomisk vekst og utvikling som sitt hovedmål, og opprettelsen må forstås som et ønske/krav fra disse landene om å øke sin representasjon og innflytelse i det multilaterale systemet, men har også blitt møtt med skepsis fra det etablerte multilaterale systemet. For det andre har utvilsomt inngåelsen av FNs bærekraftsmål (SDG) i 2015 hatt en stor påvirkning på det multilaterale systemet, inkludert samarbeidet og bistanden mellom land. Bærekraftsmålene har utvilsomt revitalisert det multilaterale systemet og satt globale løsninger på globale (og lokale) problemer høyt på agendaen. De 17 målenes tverrsektorielle fokus, og ikke minst at alle FN-landene er bundet av dem, gjør at multilateralt samarbeid er i kjernen av agendaen. De multilaterale organisasjonene har også fått en sentral rolle og et fornyet mandat i å bidra til finansieringen av bærekraftsmålene.

I 2022 er det åtte år igjen til FNs-bærekraftsmål skal nås. Dessverre ser covid-19 ut til å gå hardt utover verdens muligheter til å lykkes. Klimaendringene er også en enorm utfordring. Dette skyldes ikke manglende resultater fra bistand, men bistand i seg selv er rett og slett ikke nok for å løse de enorme utfordringene. I Agenda-notatet *Ulikhetspandemien (2021)* skriver vi mer om effektene av covid-krisen på blant annet fattigdom og utvikling. Notatet *Bærekraftige matsystemer i klimaendringenes tid (2020)* tar for seg klimaendringenes effekt på fattigdom og sult.

Likevel viser de «nye» globale krisene tydelig at behovet for multilateralt samarbeid og bistand er større enn noensinne. Det internasjonale vaksinesamarbeidet er et eksempel på det. Men det finnes negative tilbakeslag, slik som en økning i nasjonalisme og anti-demokratiske krefter mange steder. På mange måter er det multilaterale systemet og internasjonalt samarbeid for øvrig satt på kanskje sin hittil største stresstest. Hvorvidt det vil komme styrket eller svekket igjennom de neste årene, er foreløpig vanskelig å si.

Det er likevel verdt å merke seg at den totale globale bistanden ikke gikk ned i 2020, slik man kanskje skulle tro når verden rammes av en krise som covid-19. Selv om mange lands økonomi ble svekket dette året, økte faktisk den totale globale bistanden i samme periode. Total bistand (ODA) i 2020 steg med 3,5 % i reelle tall sammenlignet med 2019, og nådde sitt høyeste nivå noensinne. I alt ga OECD-DAC-medlemmer 161,2 milliarder USD i bistand i 2020, hvilket utgjorde 0,32 % av deres brutto nasjonalinntekt (BNI) kombinert (OECD, 2021).

Den totale økningen i bistand under covid-19 skyldes delvis DAC-medlemmenes<sup>1</sup> fortsatte tro på internasjonale løsninger og støtte til global utvikling, og delvis på grunn av en økning i bilaterale statlige *utlån* fra noen långivende medlemmer. De fleste giverne hadde riktignok vedtatt sine ODA-budsjetter for 2020 da pandemien rammet, og var derfor i stand til å opprettholde sine planlagte ODA-forpliktelser. I tillegg klarte noen raskt å mobilisere ytterligere midler for å støtte utviklingslandene i de vanskelige omstendighetene de da sto, og fortsatt står i. Det er interessant at bistanden har vist seg å være en mer stabil finansieringskilde i krisetid, enn en rekke andre finansieringsstrømmer, som for eksempel private investeringer.

Hvorvidt økningen vil fortsette, eller om det vil bli vanskelig for giverlandene å stå imot et eventuelt press fra egen befolkning om å øke pengebruken hjemme, er likevel for tidlig å si. Flere giverland har også kuttet betydelig i sine budsjetter over flere år, og det er tvilsomt om disse vil øke bistanden i nevneverdig grad. Storbritannia er ett eksempel.

De endelig og detaljerte tallene for den totale bistanden i 2020, foreligger ennå ikke, ei heller 2021, men i 2018 utgjorde den multilaterale bistanden fra både OECD-DAC medlemmer og andre 71,9 milliarder USD, som da representerte 38 % av den totale bistanden. Dette utgjorde en reell økning på 32,4 % i perioden 2011-2018. DAC-medlemmenes støtte til multilaterale organisasjoner beløp seg til 69 milliarder USD i 2018 (OECD, 2020). Selv om den totale bilaterale bistanden utgjør en større andel av den totale bistanden enn den multilaterale, er likevel trenden klar: Mer bistand enn før går til det

---

<sup>1</sup> DAC har 30 medlemmer, inkludert EU. Alle medlemmene er høyinntektsland og OECD-medlemmer. I 2018 sto disse giverlandene for 84,8 % av all internasjonal bistand. Se liste over medlemmene her: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>



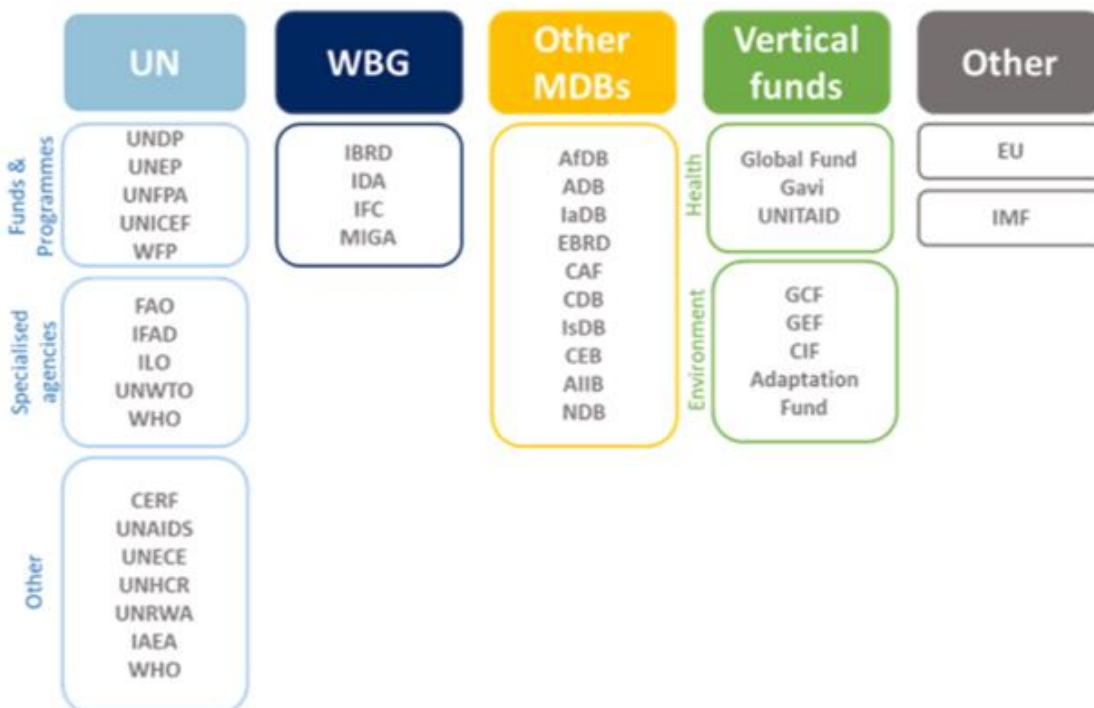
multilaterale systemet. Det er riktignok forskjell på givere, der spesielt de store givene fortsatt gir betydelig summer bilateral bistand, slik som USA, Storbritannia og Frankrike, mens mindre givere, slik som Norge, gir stadig mer og mer av sin bistand multilateralt. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 2 og 3.

## 1.2 Ulike multilaterale kanaler

Multilaterale utviklingsinstitusjoner kan grovt klassifiseres i fem kategorier: FNs utviklingssystem (UNDS), Verdensbankgruppen (WBG), andre multilaterale utviklingsbanker (MDBs), vertikale fond og andre organisasjoner med spesialiserte mandater eller spesielle styringsmodeller, som Det internasjonale pengefondet (IMF) og Den europeiske union (EU) (Se figur 2). De viktigste og største mottakerne av norsk bistand er beskrevet nedenfor i mer detalj.

Selv om de også deler en rekke kjennetegn, kan organisasjonene innenfor hver kategori skilles ut ytterligere med sine ulike mandater, styringsstrukturer og operasjonelle modeller. De kan også ha ulike navn – som initiativ, allianser, partnerskap eller fond. Noen av de multilaterale organisasjonene har blitt noen av de største mottakerne av bistand, andre er små. Noen er selvstendige juridiske enheter, som for eksempel en stiftelse i Sveits, mens andre er juridisk knyttet til en FN-organisasjon eller en utviklingsbank, gjennom en vertskapsavtale. Slik kan de nytte godt av vertskapsorganisasjonens system og juridiske status. Noen FN-organisasjoner er selv mottakere av bistand, fordi de utfører globale oppgaver eller selv implementerer programmer i ett eller flere land, men ofte kanalisere de bistanden videre til mottakerlandene.

Figur 1: Fem ulike kategorier innenfor det multilaterale systemet



Kilde: (OECD, 2020).

Giverland støtter på sin side de multilaterale organisasjonene på ulike måter. For noen (FN-organisjoner, for eksempel) betales et pliktig bidrag (medlemskontingent), som er såkalt kjernestøtte (dvs. organisasjonen kan fritt benytte beløpet til å finansiere sin virksomhet). Giverne kan også gi frivillige bidrag, enten som kjernestøtte eller med ulike typer og grader av øremerking (til tema, til land og til enkeltprosjekter). På denne måten bestemmer giverlandene hvor mye av bidragene organisasjonene selv kan styre, og hvor mye vi som giver vil styre. Organisasjonene selv foretrekker som regel kjernestøtte, eller støtte som er mykt øremerket, framfor sterk øremerking.

Sterk øremerking er for eksempel når midler fra giverlandet må gå til et spesifikt prosjekt innenfor et tematisk område (for eksempel et konkret utdanningsprosjekt i land x), mens myk øremerking kun spesifiserer sektoren eller det generelle temaet støtten skal bevilges til. Det vil også være grader mellom disse, og variere mellom de ulike organisasjonene.

Vi skriver mer om de ulike *finansieringsformene* mellom bistandsgiverne og de multilaterale organisasjonene under 2.3, og forholdet mellom kjernestøtte og øremerking i *norsk* multilateral bistand i kapittel 3. Først litt mer om de viktigste multilaterale kanalene for internasjonal bistand.

### 1.2.1 FN

FN kan sies å utgjøre en slags kjerne i det multilaterale utviklingssystemet, i tråd med organisasjonens universelle mandat. 34 enheter i FN-systemet mottar midler for å utøve sitt utviklingsrelaterte arbeid. I tillegg koordinerer FN også humanitære hjelpeoperasjoner til støtte for nasjonale myndigheter, bidrar til å fremme ny politikk og håndheve globale normer og standarder. Mandatene og oppgavene til de ulike enhetene varierer, og én og samme organisasjon, for eksempel UNICEF, opererer ofte på tvers av et bredt spekter av sektorer (helse, utdanning, miljø, matsikkerhet, migrasjon, etc.). FN-systemet inkluderer *programmer og fond*, som for eksempel FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og Verdens matvareprogram (WFP), samt *særorganisasjoner* som FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). Disse er medlemsorganisasjoner med egne styrende organer.

Noen av organisasjonene (som Verdensbanken og UNDP) driver kun med bistand, mens andre (som WHO, UNESCO, FAO f.eks.) også jobber mot den rikere delen av verden. De ulike organisasjonene samarbeider også. FNs fredsfond kanaliserer for eksempel midler til en rekke andre FN-organisjoner som implementerer programmene. Noen FN-organisjoner, som WHO, UN-Women og UN-Habitat, mottar finansiering fra flere organisasjoner i FN-systemet. Andre, slik som UNDP, kan være både giver og mottaker av bistand. Mange utfordringer krever innsats fra flere deler av FN, og Norge har aktivt støttet arbeidet for at FN skal framstå som mer enhetlig på landnivå.

Det er OECD/DAC-medlemmer som står for mesteparten av finansieringen til FN. I 2018 utgjorde DAC-givernes bidrag mer enn tre fjerdedeler av den totale multilaterale finansieringen til FNs utviklingsarbeid. I tillegg var andelen av deres kjernebidrag betydelig høyere enn andelen fra ikke-DAC-givere. Når det er sagt, har fremvoksende økonomier, spesielt BRICS-landene, blitt stadig viktigere givere til det multilaterale utviklingsfinansieringssystemet generelt, og FN spesielt. BRICS-landenes andel av de totale

multilaterale bidragene til FN-systemet er fortsatt relativt lave på rundt 4 % i 2018, men har økt jevnt og trutt det siste tiåret (OECD, 2020).

Med sine tydelige mandat, brede medlemsbase, vellykkede markedsstrategier, og rapporterte resultater, er noen av FN-organisasjonene også de største mottakerne av multilateral bistand. For eksempel er dette tilfellet for WFP som mottok bidrag på 10 795 millioner USD mellom 2017 og 2018, UNICEF (7 057 millioner USD) og UNHCR (6 310 USD millioner) (OECD, 2020). Imidlertid mottar disse organisasjonene en stor del av finansieringen som øremerkede bidrag, noe som gir dem liten finansieringsstabilitet eller fleksibilitet, og begrenser deres kontroll over tildelingen av midler eller utformingen av deres operasjoner. Andre FN-organisasjoner har en mer variert profil, både når det gjelder volum og kvalitet på finansieringen.

### **1.2.2 Verdensbanken og andre utviklingsbanker**

Et sentralt kjennetegn ved utviklingsbankene er at de utnytter balansene sine og låner fra markedet for å øke sin egen utlåns- og bevilgningskapasitet. Dette i kontrast til andre typer multilaterale organisasjoner som hovedsakelig er avhengige av bistand fra givere. Finansiering hentet fra kapitalmarkedet utgjør med andre ord en betydelig del av utviklingsbankenes ressurser. Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD), som er en del av Verdensbankgruppen, hadde for eksempel en låneportefølje på 229 milliarder USD ved utgangen av juni 2019, sammenlignet med aksjebeholdning på 45 milliarder USD, som inkluderer kapitalbidrag fra medlemslandene (OECD, 2020).

Mens noen av utviklingsbankene har et globalt mandat, har andre et regionalt eller subregionalt fokus. Bankene er anerkjente for sin rolle med å gi økonomisk og teknisk bistand til utvikling i lavinntektsland og mellominntektsland. De har gjerne stor finansieringskapasitet, samt en omfattende feltilstedeværelse og operative kapasitet.

Den mest sentrale utviklingsbanken er Verdensbankgruppen, som består av fem enheter: Den allerede nevnte internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD); Det internasjonale utviklingsfondet (IDA); Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC); Det multilaterale garanti-instituttet (MIGA); og det internasjonale senteret for løsning av investeringsrelaterte tvister (ICSID). Det er vanlig å bruke Verdensbanken som et samlebegrep for IBRD og IDA. Disse institusjonene arbeider først og fremst med utviklingshjelp innenfor områder som utdanning, helse og klima og miljø, og de utgjør noen av verdens tyngste utviklingsaktører. Banken gir hovedsakelig lån til regjeringer i utviklingsland, men finansierer også bistandsprosjekter. De mest kjente regionale utviklingsbankene inkluderer Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB), Den asiatiske utviklingsbanken (ADB), Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling (EBRD), Den islamske utviklingsbanken (IsDB) og Den interamerikanske utviklingsbanken (IADB).

Store deler av bistanden til de multilaterale utviklingsbankene består av såkalt myke lån, som betyr at de har svært lave eller ingen renter. IDA gir også gavebistand og gjeldsslette gjennom gjeldssletteinitiativene HIPC og MDRI. En betydelig andel av midlene som gis fra giverne er kjernebidrag (ikke-øremerkede). Verdensbankens IDA mottok for eksempel totalt 18 milliarder USD mellom 2017 og 2018, hvorav 99 % ble gitt som kjernebidrag (OECD, 2020).

I desember 2021 ga den norske Riksrevisjonen ut en rapport over norsk bistand til Verdensbankens *fond*. Rapporten kommer med en rekke kritiske bemerkninger til disse fondene, som utgjør om lag 20 % av den totale multilaterale bistanden fra Norge. Riksrevisjonen mente blant annet at bistanden gjennom disse fondene ikke nødvendigvis bidrar til å nå Norges utviklingspolitiske mål om fattigdomsreduksjon. De pekte også på at flere av fondene ikke kan dokumentere at bistanden når menneskene den er ment for, at betydelige kostnader går med til administrasjon og drift og at det derfor er uvisst om bistanden er kostnadseffektiv. Til sist trakk de fram at Utenriksdepartementet ikke har en overordnet strategi for sitt samarbeid med Verdensbanken (Riksrevisjonen, 2021).

Rapporten førte til en rekke mediasaker<sup>2</sup>, og sammenfalt i tid med en mer generell kritikk av norsk bistand av en tidligere diplomat i Utenriksdepartementet<sup>3</sup>. Ser man på alle mediasakene ble det likevel en springende debatt, som blandet sammen ulike utfordringer ved norsk bistand. Det er klart det er pressens oppgave å peke på kritikkverdige forhold i norsk politikk og forvaltning, og spesielt når det dreier seg om bruk av offentlige midler. Likevel er det beklagelig at det etterlatte inntrykket av slike saker ofte blir at «bistand ikke virker». Det er uheldig, all den tid vi vet at bistand *virker*. Dette skriver vi litt mer om lenger ned.

Kanskje mest av alt viser kritikken fra Riksrevisjonen hvor viktig det er å ha en åpen og ærlig debatt om norsk bistand, ikke bare i den brede offentligheten, men minst like viktig: mellom ulike aktører og interessenter som bevilger, forvalter eller implementerer bistanden. I Riksrevisjonens rapport påpekes det for eksempel at Utenriksdepartementet (UD) unngår å skrive om manglende resultater når de rapporterer til Stortinget. Slik praksis tjener ingen, i hvert fall ikke bistanden selv.

### 1.2.3 Vertikale fond

Som nevnt over har vertikale fond dukket opp som en ny kategori av multilaterale aktører de siste tiårene. Dette er multilaterale finansieringsmekanismer som samler finansiering fra både offentlige og private kilder, som så målrettes mot spesifikke tematiske områder. De største vertikale fondene finner vi i helsesektoren: Det globale fondet for å bekjempe AIDS, tuberkulose og malaria (GFTAM) og Den internasjonale vaksinealliansen (GAVI), men også innenfor utdanning med Det globale partnerskapet for utdanning (GPE), og innenfor klima og miljø slik som Det grønne klimafondet (GCF), Klimatilpasningsfondet (AF) og Den globale miljøfasiliteten (GEF).

Siden de vertikale fondene ikke innehar særlig implementeringskapasitet eller tilstedeværelse i felt, kanaliserer de mye av sine midler til andre aktører i det multilaterale utviklingssystemet. Dette gjelder spesielt fondene innenfor klima og helse. GEF for eksempel, som ble opprettet i 1991 som et program under Verdensbanken, fortsetter å

---

<sup>2</sup> Se for eksempel: <https://www.nrk.no/dokumentar/riksrevisor-per-kristian-foss--det-virker-som-de-har-problemer-med-a-bli-kvitt-pengene-1.15769900> og <https://www.vl.no/nyheter/2021/12/07/besk-kritikk-av-norsk-bistand-utenriksdepartementet-kan-ikke-dokumentere-at-bistand-nar-fattige-mottakere/>

<sup>3</sup> <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/tidligere-bistandstopp--bistand-virker-ikke-1.15743961>

kanalisere mesteparten av ressursene sine gjennom Verdensbanken, UNDP og FNs miljøprogram (UNEP), selv om de nå har en autonom struktur utenfor banken (OECD, 2020).

Vertikale fond mottar mesteparten av finansieringen som kjernebidrag, men det er verdt å merke seg at kjernestøtten til vertikale fond anses som en måte givene kan «øremerke» sine multilaterale bidrag til spesifikke utviklingstemaer eller utfordringer, slik som for eksempel vaksiner. Dette fordi de vertikale fondene oftere har et smalere fokus enn de andre multilaterale organisasjonene.

De vertikale fondene er dessuten av mer privat karakter, og dermed ikke direkte ansvarlige overfor noe enkeltland. Både Det Globale Fondet, GAVI og UNITAID har for eksempel styreplasser for globale interessegrupper i privat eller frivillig sektor, filantropiske stiftelser som egentlig utgår fra enkeltpersoner eller utvalgte lokale sivilsamfunnsorganisasjoner. Disse deltar på omtrent likeverdige vilkår som stater. Disse organisasjonene er dermed eksempler på en ny type, langt mer komplekse styringsformer i internasjonale organisasjoner.

Til tross for utviklingen, er det fortsatt slik at de eldre multilaterale organisasjonene som FN og de viktigste utviklingsbankene holder fast på sin sentrale rolle i systemet. Vertikale fond 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 vertikale fond fortsatt er avhengige av de tradisjonelle multilaterale institusjonene for deres infrastruktur og implementeringskapasitet. Dette antyder at givernes støtte til nye multilaterale initiativ og kanaler alltid bør gå hånd i hånd med fortsatt og vedvarende støtte til resten av det multilaterale utviklingssystemet.

### 1.3 Et mangfold av finansieringsformer

Som vi allerede har vært innom, finnes det ulike måter bistandsgiverne finansierer de ulike multilaterale organisasjonene på. Det mest åpenbare skillet er mellom kjernestøtte og øremerket støtte. Den øremerkede støtten til multilaterale organisasjoner kalles gjerne for «multi-bi bistand», og har blitt en stadig større og mer sentral del av den globale bistandsarkitekturen. Denne «nye» formen for multilateral bistand går ut på at bistandsgiverne øremerker bistanden til spesifikke utviklingstemaer, enten et tema, en spesifikk sektor, en region eller et land. I tillegg må vi skille mellom *sterk* og *myk* øremerking, der myk øremerking utvilsomt er å foretrekke for den multilaterale organisasjonen.

Det er vanskelig å lage en fullstendig detaljert oversikt over kjernestøtte, myk og sterk øremerking til den enkelte organisasjon. Ifølge Norads statistikkavdeling<sup>4</sup> er OECD DACs statistikkgruppe i prosess for å fremlegge statistikk som skal kunne skille mer nøyaktig på dette. Arbeidet er i startgropen for øyeblikket, men på sikt er det meningen at mer detaljert informasjon gjøres offentlig tilgjengelig. Det er også vanskelig å lage et klart skille mellom hva som er sterk, og hva som er myk øremerking. Riksrevisjonen (2021) skriver i sin rapport om Verdensbankens fond dette om myk øremerking:

---

<sup>4</sup> E-post mottatt 6. desember 2021.

Myk øremerking – (preferencing) innebærer at en giver gir støtte til ett eller flere underfond i et paraplyfond, på bakgrunn av sine politiske prioriteringer. I slike tilfeller er ikke banken juridisk forpliktet til å etterkomme givers ønsker. Noen ganger blir myk øremerking brukt om støtte til tematiske prioriteringer, spesielt i FN-systemet. I slike tilfeller er FN eller tilskuddsmottaker juridisk forpliktet til å bruke midlene til de temaene giver ønsker.

I rapporten *Earmarked funding to multilateral organisations: how is it used and what constitutes good practice?* (2020) har OECD videreutviklet et tidligere forslag fra Reinsberg, Michaelowa and Eichenauer (2014) og skiller mellom hvorvidt øremerkingen er (i) rettet mot et program eller prosjekt, og (ii) om øremerkingen er global, regional eller til et spesifikt land. Dette kan sies å være en forenklet og overordnet måte å kategorisere den øremerkede multilaterale bistanden på, men gir likevel en indikasjon på forskjellen mellom de ulike formene for øremerking. Jo færre givere som gir til det konkrete fondet eller programmet, og jo mer tema- eller landspesifikk bevilgningen er, jo sterkere kan øremerkingen sies å være. Under er en egen versjon av denne kategoriseringen.

Figur 2: Ulike former for øremerking

	Program	Prosjekt
Landspesifikk	Øremerket bidrag til tema eller sektor som retter seg mot et enkelt land.	Øremerket bidrag til ett prosjekt (assosieres ofte med spesifikke inputs, aktiviteter og outputs) som er rettet mot et enkelt land.
Global, regional eller sub-regional	Bidrag øremerket til tema eller sektor, men ikke rettet mot et enkelt land.	Øremerket bidrag til ett prosjekt (assosieres ofte med spesifikke inputs, aktiviteter og outputs) men som ikke er rettet mot et enkelt land.

Kilde: Eget oppsett basert på OECDs modell (OECD, 2020).

Ifølge OECD utgjorde den landspesifikke øremerkede programstøtten 43 % av DAC-landenes totale øremerkede bidrag i 2011-2018. Dette inkluderer både tematiske flergiverfond, og fond rettet mot enkeltland. De mest vanlige kanalene for denne type øremerking er FN-organisasjonene og Verdensbanken, og mye av denne øremerkingen har vært humanitær bistand (OECD, 2020).

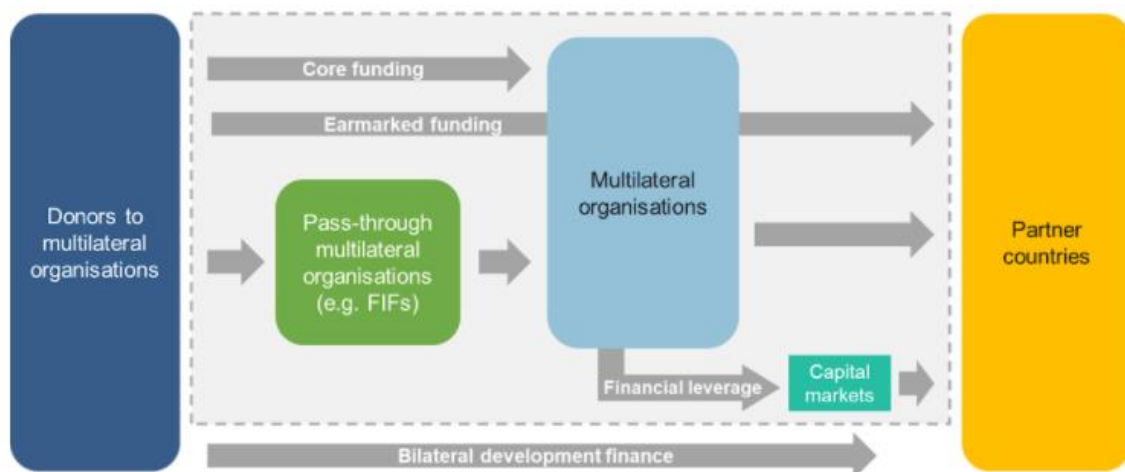
Den globale eller regionale programstøtten utgjorde ifølge OECD (2020) 32 % av DAC-landenes øremerking. DAC-landene kanaliserer i all hovedsak disse midlene gjennom FN-organisasjoner eller Verdensbanken, spesielt til humanitært arbeid og ulike tjenestetilbud, for det meste globalt, men også regionalt (spesielt til Afrika sør for Sahara). Dette inkluderer også sektor- og tematiske fond som for eksempel GAVI.

Den landspesifikke prosjektfinansieringen utgjorde 17 % av DAC-landenes øremerking. Denne kategorien inkluderer frittstående prosjekter eller aktiviteter rettet mot et spesifikt land, for eksempel forbedring av vannsektoren i Jordan, for å bedre forholdene for syriske flyktninger. Denne type øremerkede bistand er i all hovedsak rettet mot humanitære operasjoner, eller prosjekter med formål knyttet til styresett og demokrati gjennom FN-organisasjoner (OECD, 2020).

Den siste kategorien som utgjør global eller regional finansiering til prosjekter, utgjør en relativt liten andel av DAC-landenes øremerkede finansiering, kun 8 % i 2018. Denne kategorien inkluderer frittstående prosjekter og aktiviteter med globalt eller regionalt omfang hovedsakelig kanalisert gjennom regionale utviklingsbanker og FN-organisasjoner. Nesten all øremerket finansiering i form av myke lån (via multilaterale utviklingsbanker) passer inn i denne kategorien (OECD, 2020).

I tillegg til disse fire overordnede kategoriene, er det viktig å være klar over at de ulike organisasjonene har ulike måter å kanalisere bistandsmidler på, etter hva slags styringsmodell de har og hvor mange givere som er involvert. Det mest vanlige er å kanalisere midlene gjennom et *fond*. Et fond er en finansieringsmekanisme for å kanalisere bistandsmidler til et bestemt formål fra givere via en administratororganisasjon (*trustee*), som for eksempel Verdensbanken. Mange organisasjoner har også etablert flergiverfond, en delvis øremerket støtte til et land eller et tema, som oppmuntrer ulike givere til å gå sammen. De to viktigste typene fond i Verdensbanken er flergiverfond og FIF-er (*Financial intermediary funds*), der Verdensbanken yter finansielle forvaltningstjenester. I FN-systemet er det også en rekke såkalte trust-funds, som gjerne brukes av givere for å kanalisere midler til et bestemt tematisk formål eller til et spesielt land eller region. Noen av disse har mange givere, mens andre har kun noen få.

Figur 3: En stadig mer kompleks måte å kanalisere bistand på



Kilde: (OECD, 2020).

## 1.4 Multilateral vs. bilateral bistand

Der det for 10-20 år siden var vanlig blant bistandsgivere å argumentere for fordelene og styrkene ved bilateral bistand, er det i dag mer vanlig å legge vekt på hvilke fordeler som kommer med å kanalisere bistanden multilateralt. Det er likevel ikke alltid argumentasjonen, de politiske beslutningene eller de faktiske bevilgningene baseres på reelle faktagrunnlag, men snarere en generell oppfatning eller misoppfatning av bi- eller multilateral bistand.

En rapport fra Overseas Development Institute (ODI) fra 2016 går igjennom de seks mest vanlige påstandene om bilateral og multilateral bistand som kan påvirke givernes beslutninger om foretrukket kanal for tildeling. Rapporten finner tydelig bevis for at bilaterale kanaler er mer politiserte enn multilaterale kanaler. Rapporten bemerker samtidig at multilaterale bistandsstrømmer også politiseres (ikke minst når mer midler øremerkes), at bistandsmottakerne foretrekker multilateral fremfor bilateral bistand, og at bistand spredt via multilaterale kanaler ofte er mindre fragmentert enn via bilaterale kanaler. ODI-rapporten argumenterer videre for at det er moderate indikasjoner på at multilaterale aktører er mer selektive enn bilaterale, og at multilaterale kanaler er bedre leverandører av globale fellesgoder (Gulrajani, 2016).

Det som imidlertid er mest overraskende med ODI-studien er at den finner lite støtte i forskningen for påstanden om at multilaterale kanaler er mer *effektive* enn bilaterale kanaler, eller at disse har lavere administrasjonskostnader enn bilateral bistand (Gulrajani, 2016). Dette er interessant fordi dette er det argumentet man oftest hører fra beslutningstakere og forvaltningen, når man diskuterer økt støtte til multilaterale organisasjoner.

Samtidig må det påpekes at det er forskjeller mellom de ulike multilaterale organisasjonene, og selv om det er hensiktsmessig å gi et slags overordnet bilde over effekten av den multilaterale bistanden, er det først når man går inn i den enkelte organisasjon, bank eller fond, at man kan si noe mer substansielt om dens virkemåte og effekt.

Dette bekreftes i en annen litteraturstudie som gjennomgår de komparative fordelene ved de to bistandskanalene, og analyserer vitenskapelige, fagfelleverderte publikasjoner om den relative effekten av bilateral og multilateral bistand. I tillegg til å underbygge flere av funnene i ODI-rapporten, argumenterer denne studien for at land og regioner, tidsperioder, målsettinger og individuelle givere og organisasjoner påvirker alle effektiviteten av bistand levert *både* bilateralt og multilateralt. Studien finner dermed ingen konsistente bevis for at verken bilateral eller multilateral bistand er mer effektiv totalt sett (Biscaye, Reynolds, & Anderson, 2016).

Det globale partnerskapet for effektivt utviklings samarbeids (GPEDC) siste rapport hevder på sin side at det multilaterale systemet jevnt over leverer bedre bistand enn det bilaterale på en lang rekke områder. For eksempel er de multilaterale partnerne bedre til å tilpasse sine programmer til partnerlandenes strategiske prioriteringer, enn de bilaterale. Men også GPEDC kommenterer at effektiviteten varierer mellom de ulike multilaterale organisasjonene (GPEDC, 2019).

Det er også verdt å nevne at få av de komparative studiene ser spesielt på virkningene av multi-bi-bistanden. Med økt bruk av denne type bistand, er det grunn til å tro at multilaterale organisasjoners finansiering har blitt mindre forutsigbar enn finansieringen fra bilaterale partnere. De multilaterale organisasjonene er også oftere gjenstand for politisk



uenighet og manglete koherens enn tidligere. Både OECD og andre går langt i å kritisere økningen i multi-bi midler, og spesielt den sterke øremerkingens påvirkning på effektivitet og effekt. «Dette er med på å svekke fordelene ved multilateralt samarbeid», skriver OECD i sin nyeste rapport om finansiering til multilaterale organisasjoner (2020). De frykter en utvikling der den multilaterale bistanden blir stadig mer overfladisk, ad-hoc og kortsiktig, og at dette vil gå utover både det multilaterale systemet i seg selv, og hva de klarer å levere av resultater (ibid.).

Når det gjelder bistand og dens effekter mer generelt, har vi i et tidligere notat fra Tankesmien Agenda skrevet mer om hva forskningen sier om dette (Bu, 2019), men kort oppsummert kan vi si at bistanden ofte blir tillagt for stor vekt i å skulle bidra til et lands samfunnsutvikling. Sammenlignet med andre kapitalstrømmer inn til et land, som utenlandske investeringer, verdipapirer, lån og pengeoverføringer fra slekt og venner i utlandet, utgjør bistanden et forholdsvis lite bidrag til landets økonomi. Forskning fra ulike disipliner peker likevel på at bistanden over tid har en positiv effekt på lands økonomiske vekst, utvikling og fattigdomsreduksjon, men vi må være realistiske på dens samlede virkning. Bistanden er et virkemiddel som kan bidra til utvikling, men vil ikke nødvendigvis gjøre det. Sagt med andre ord: det er ikke alltid mulig å tydeliggjøre den kausale sammenhengen mellom bistanden og de større samfunnsmessige effektene.

På tross av negative mediasaker som den i kjølvannet av Riksrevisjonens rapport, er støtten til bistand i den norske befolkningen høy. Ifølge en undersøkelse gjennomført av SSB i juni 2021, sier hele ni av ti i av de spurte at de er for bistand til Asia, Afrika og Latin-Amerika. Dette er en økning fra undersøkelsen i 2017, og på nivå med den høyeste oppslutningen som er registrert i de nesten 50 årene SSB har målt nordmenns holdninger til utviklingshjelp. Andelen som tror bistanden har effekt, er paradoksalt nok synkende. To av fem mener at bistanden gir ganske eller svært gode resultater. Dette en lavere andel enn i 2017, og synet på resultatet av bistanden som gis er nedadgående over noe lengre tid (SSB, 2021).

## 2 Norges mål og prioriteringer

---

På sitt beste kan multilateralt samarbeid vise til resultater hvor summen er betydelig større enn hva den enkelte stat får til på egenhånd. Men organisasjonene er også arenaer for interessekonflikter, meningsbrytninger og politiske motsetninger som preger en stadig mer mangfoldig og fragmentert verden. Likevel har FN og andre multilaterale organisasjoner en unik legitimitet ved at alle land, store som små, kan søke medlemskap og få tilgang til de samme arenaene, diskusjonene og møtene. For mellomstore og små land blir dermed det multilaterale systemet helt sentralt for å kunne delta i utformingen av beslutninger som ikke bare angår verden, men også våre egne nasjonale interesser.

Et sterkt multilateralt samarbeid er med andre ord spesielt viktig for Norge, og har vært det lenge, på tvers av politiske skillelinjer. Stortingsmelding etter stortingsmelding, budsjettproposisjon etter budsjettproposisjon, fremhever viktigheten av internasjonalt samarbeid. Det sies gjerne om norsk utenrikspolitikk at «hovedlinjene ligger fast», og med det menes gjerne støtten til NATO og EØS, og andre forpliktende internasjonale avtaler, men også det multilaterale systemet slik vi kjenner det, og spesielt FN.

De seneste årene har vi sett en fornyet politisk oppmerksomhet om internasjonalt samarbeid og multilaterale organisasjoner i norsk politikk, som henger sammen med at verden anses som mer ustabil og uforutsigbar enn på lenge. Politikken og virkemidlene bygger likevel på kjente målsetninger. Her er for eksempel første avsnitt i *Meld. St. 27, (2018–2019), Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* (Regjeringen, 2019):

Internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norges sikkerhet, økonomi og velferd. Inntil nylig har det vært lett å ta slikt samarbeid for gitt. Nå ser vi en tendens til at multilaterale organisasjoner i mindre grad brukes til å løse felles utfordringer gjennom kompromisser og samarbeid. Samtidig står verden overfor store globale utfordringer som ingen stat kan løse alene. Et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk de neste årene er derfor å støtte opp om forpliktende internasjonalt samarbeid og det multilaterale systemet, slik at vi kan styrke vår evne til å håndtere felles utfordringer og ivareta norske og globale interesser.

### 2.1 Høye ambisjoner

Norges ambisjoner er med andre ord ikke små. Det sies ofte om Norge at vi «bokser i en høyere vektklasse», fordi vi er et lite land med høye ambisjoner og en relativt stor bistandspott. Norge har over flere år gitt 1 % av BNI i bistand, og er dermed ett av få giverland som gir mer enn den internasjonale forpliktelsen på 0,7 % av BNI i bistand.

Ulike regjeringer fra hele det politiske spekteret har i årtier investert både økonomisk og politisk kapital i kampen mot global fattigdom og støtte til andre lands utvikling. Dette har omfattet et stadig høyere bidrag til bistand på statsbudsjettet, og har samtidig gitt oss økt innflytelse på den internasjonale arenaen. Rollen som en raus bistandsgiver har utvilsomt bidratt til å åpne dører i bilaterale og multilaterale relasjoner, som kanskje ellers ikke ville vært tilgjengelig for det lille landet Norge. Det så vi for eksempel i 2019 da politisk ledelse og norske diplomater drev valgkamp for å bli valgt inn i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021–22. At Norge var en raus bistandsgiver var ett av de viktigste kortene på hånden, og i juni 2020 ble det klart at Norge fikk plass i verdens viktigste internasjonale råd.

I boken *Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century* (2021), viser forfatterne nettopp hvordan det å bekjempe fattigdom i verden har blitt en del av Norges merkevare. En merkevare som ikke bare åpner dører og gir oss innpass i internasjonale diskusjoner vi ellers ikke ville fått tilgang til, men merkevaren bidrar også til å avpolitiserer utenrikspolitikken ovenfor egen befolkning. Dette igjen stimulerer i liten grad til en bred offentlig debatt om verken motivasjoner, ambisjoner eller bruk av virkemidler.

Norge gir i dag svært lite bilateral bistand, slik som budsjett-, sektor-, eller prosjektstøtte direkte til andre lands myndigheter. Når Norge gir støtten direkte, blir vi mer eksponert dersom det kommer kritikk om korrupsjon og manglende resultater i mottakerlandene. Når vi gir midlene gjennom en multilateral partner, får vi en slags buffer og blir mindre direkte eksponert. I tillegg går en økende del av bistanden til de meste sårbare og ustabile landene. Der vil det å jobbe gjennom en multilateral partner redusere den enkelte givers risiko. Det samme gjelder bistand til valgforberedelse og -gjennomføring, og andre sterkt politiske områder.

Gjennom de årlige budsjettene foreslår Regjeringen, og beslutter Stortinget, nivået på den multilaterale støtten. Innretningen av støtten følger av organisasjonens mandat, strategi og planer. I tillegg til at de konkrete bevilgningene fra Norge i seg selv vil påvirke organisasjonenes arbeid og hva de leverer, påvirker Norge bruken av disse pengene indirekte, gjennom deltakelse i organisasjonenes styrende organ. Hvor stor denne påvirkningen er, avhenger både av hvordan organisasjonen styres og av hvor mye kompetanse og kapasitet Norge legger inn i styrearbeidet. De fleste styreplassene innehas av Utenriksdepartementet, mens noen av de mindre styreplassene ligger i Norad. Slikt påvirkningsarbeid vil være preget av alliansebygging, av å finne likesinnede land å samarbeide med, samt å jobbe på tvers av de blokker som finnes i styrene og i organisasjonene. Dette er klassisk utøvelse av multilateralt diplomati. Gjennom dyktige fagfolk, sentrale enkeltpersoner og godt diplomatisk håndverk har Norge ofte vært i stand til å utøve vesentlig større innflytelse enn vår størrelse skulle tilsi.

Som nevnt har Norge også vært en pådriver for å skape internasjonalt engasjement for spesifikke temaer, ofte gjennom nye, internasjonale satsninger og initiativ. Under gir vi en kort gjennomgang av de tre viktigste temaene, som også er de tematiske områdene som mottar mest norsk bistand. I kapittel 3 skriver vi mer om hvilke utfordringer og dilemmaer de nye satsningene og de økte midlene gir for Norge som giver.

### **2.1.1 Helse**

Arbeidet med global helse har vært en særdeles viktig del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk de siste 20 årene. Norge er i dag en stor og sentral aktør, spesielt som bistandsgiver, i det multilaterale helsesamarbeidet.

Selv om vi drev med helsebistand også før 2000-tallet, var denne i større grad preget av bilateralt samarbeid og statenes egne nasjonale prioriteringer innen helse. Satsningen på global helse skjøt fart under Stoltenbergs regjering fra år 2000, der det politisk ble løftet fra utenriks- og utviklingsministerens nivå, til å bli en sentral del av statsministerens internasjonale engasjement. Norge var en av initiativtakerne til den globale vaksinealliansen GAVI, et nytt initiativ mellom WHO, UNICEF og Gates Foundation som ble lansert på World

Economic Forum i Davos i januar 2000. Tore Godal, som hadde vært en nær rådgiver for Gro Harlem Brundtland og Jonas Gahr Støre i WHO, og utover 2000-tallet en sentral diplomat i norsk global helsepolitikk, ble alliansens første generalsekretær. Norge var også det første landet som ga et betydelig bidrag til GAVI, på 1 milliard kroner over 5 år, og har siden vært en av de aller største bidragsyterne.

På denne tiden gikk man også fra å snakke om *internasjonal helse*, forstått som et mellomstatlig anliggende som krever mellomstatlig samarbeid i WHO, koordinering og bistand, til *global helse* definert som et globalt felles gode, og ikke minst at noen helseutfordringer sees som globale sikkerhetstrusler (Eggen & Sending, 2012).

Dette var riktignok ikke et særnorsk fenomen. Helse ble i løpet av få år et viktig tema på den utenrikspolitiske agendaen i mange land, ikke minst med opprettelsen av FNs Tusenårsmål, hvor tre av de åtte målene omhandlet helse. I løpet av kort tid økte bistanden til globale helse fra omtrent 6,5 milliarder dollar i året på 1990-tallet til 31,3 milliarder dollar i året i 2013 (Murray & Dieleman, 2014).

Under Stoltenbergs ledelse begynte en tydelig dreining av norsk bistand mot større globale temaspesifikke innsatser. I sin selvbiografi skriver Stoltenberg om hvordan han prøvde å støtte opp under GAVI i de første årene, og at han etter regjeringsskiftet i 2005 gjorde dette til en av sine merkesaker som Norges statsminister (Stoltenberg, 2016). I tillegg til GAVI, var Norge en aktiv pådriver for etableringen av Det globale Fondet for bekjempelse av tuberkulose, Aids og Malaria og den internasjonale ordningen for innkjøp av legemidler, UNITAID. Jens Stoltenberg var også talsperson for flere internasjonale helsekampanjer, spesielt for mødre- og barnehelse.

I 2012 la regjeringen Stoltenberg fram Stortingsmeldingen om global helse i utenriks- og utviklingspolitikken (Regjeringen, 2012). Meldingen la prioriteringer for en samlet norsk global helsepolitikk mot 2020 gjennom tre satsingsområder:

- Mobilisering for kvinner og barns rettigheter og helse
- Reduksjon av sykdomsbyrden med vekt på forebygging
- Å fremme menneskelig sikkerhet gjennom helse

Erna Solbergs regjering, som tiltrådte i 2013, ønsket å markere seg på noe annet enn sin forgjenger. Utdanning, og spesielt utdanning for *jenter*, ble løftet opp som hovedprioritet. Dette skjedde likevel uten at satsningen på helse ble redusert. Snarere tvert imot signaliserte regjeringen Solberg tidlig at den ønsket å videreføre forrige regjeringens ambisiøse satsing på global helse, noe som blant annet resulterte i et bidrag på 6,25 milliarder kroner til den globale vaksinealliansen (GAVI) for perioden 2016-2020, en økning fra 0,8 til 1,25 milliarder i året. I 2020 var det en ny påfyllingskonferanse for organisasjonen, og Norge økte igjen sitt bidrag til vaksinealliansen med 10,25 milliarder kroner i perioden 2021-2025 (GAVI, 2021).

Selv om ikke helse var det tematiske området Solberg selv, eller de ulike utenriks- og utviklingsministrene i hennes regjering snakket mest og høyest om under sin periode, fortsatte arbeidet på globale helse med tilnærmet lik styrke, muliggjort blant annet av et stadig økende bistandsbudsjett. De tre satsningene fra Stortingsmeldingen i 2012 har fortsatt å være viktig, i tillegg til at vi under Nikolai Astrup (H) som minister fikk økt satsning

på innovasjon, digitalisering og ny teknologi i helsebistanden, og med Dag Inge Ulstein (KrF) en ny strategi for ikke-smittsomme sykdommer. Den globale helsesatsingen er med andre ord mer mangfoldig i dag enn for et tiår siden, men det er ingen tvil om at arbeidet med smittsomme sykdommer er der ambisjonene er høyest og beløpene størst.

I 2015 gikk da også Norge i spissen for nok et nytt helsefond gjennom Verdensbanken, øremerket barne- og mødrehelse: The Global Financing Facility (GFF). Bak det nye initiativet lå en ide om at giverland skal spytte inn midler i et fond som så vil mobilisere andre pengestrømmer – spesielt lån fra Verdensbankens IDA, samtidig som mottakerlandene øker sine egne bidrag til samme formål. I 2018 var Norge, sammen med Burkina Faso, Verdensbanken og Bill og Melinda Gates Foundation vertskap for den første påfyllingskonferansen. Et åpenbart viktig møte for Norge politisk, som også måtte tåle kritikk for sin innovative finansieringsmodell og manglende «reell» involvering av sivilsamfunn (Storeng, 2018).

Det siste initiativet Norge har bidratt til å etablere er den globale koalisjonen for forebygging av epidemier og pandemier, Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). Også dette initiativet ble lansert under World Economic Forum i Davos, i januar 2017. Erna Solberg deltok fra Norges side sammen med Guineas president Alfa Konde, Bill Gates, Jeremy Farrar, direktør i the Wellcome Trust og Andrew Witty, direktør i GSK. Bakgrunnen for opprettelsen var ebola-epidemien i Vest-Afrika 2014–2015, hvor internasjonale aktører bestemte seg for å utvikle vaksiner for å bekjempe epidemien. CEPI, som har sitt hovedkontor i Oslo, er et offentlig-privat partnerskap som skal stimulere, koordinere og finansiere utvikling av vaksiner mot utvalgte sykdommer, særlig der denne utviklingen ikke skjer gjennom markedsinsentiver. Organisasjonen har fått en betydelig rolle under covid-19-pandemien, blant annet som en av lederne i vaksinesamarbeidet COVAX, som skal sikre vaksiner til de fattigste landene. CEPI har også selv mottatt store summer fra flere givere, med Norge som en av de største. Men også denne koalisjonen har måttet tåle kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjoner (Trædal, 2021) og forskere (Storeng, Bengy Puyvallée, & Stein, 2021), blant annet for å subsidiere legemiddelindustrien og ikke være åpne om avtaler som er inngått med disse.

Samlet sett er det liten tvil om at initiativene og fondene Norge har vært med å etablere og finansiere har styrket vår posisjon innenfor global helse og internasjonal politikk. Gjennom de store internasjonale satsingene får Norge spille en betydelig rolle internasjonalt og samtidig pleie viktige relasjoner og interesser. Dette kunne ikke skjedd uten en betydelig prioritering og personlig engasjement fra toppolitisk hold – i tillegg til diplomatisk og faglig innsats fra enkeltpersoner i helsediplomatiet. Fra Gro Harlem Brundtland var leder av WHO fra 1998-2003, via en rekke toppolitikere, norske uoffisielle og offisielle helseambassadører som Tore Godal og John Arne Røttingen, til nyvalgt statsminister i Norge Jonas Gahr Støre går det en rød tråd gjennom norsk satsing på global helse. I Hurdalsplattformen står det tydelig at global helse, og spesielt smittsomme sykdommer, er en prioritet for den nye regjeringen. Støre har også allerede lagt vekt på sitt personlige engasjement for saken, i flere taler siden han ble statsminister. Dette henger klart sammen med covid-19 pandemien vi står midt i, og er således også en internasjonal trend.

Helse er også som regel den sektoren norske politikere tyr til når de trenger «bevis» for at bistand fungerer. Fremskrittene de siste 20 årene er da også markante, spesielt innenfor mødre- og barnehelse, barnevaksiner osv.

Samtidig er det ikke til å komme unna at det som før var en relativt lett oversiktlig internasjonal arena med WHO i sentrum, nå er et komplekst felt og system av ulike multilaterale kanaler med ulik virkemåte. Og der de globale initiativene opprinnelig var tenkt som komplementerende innsatser til den mer langsiktige systemoppbyggingen i utviklingsland, har de etter hvert blitt det dominerende sporet for norsk helsebistand, og for internasjonalt samarbeid på helse.

I 2020 er det estimert at den totale globale helsebistanden beløp seg til 54,8 milliarder dollar. En økning på 14 milliarder fra året før. Av dette var hele 13,7 milliarder rettet mot covid-19-responsen (The Lancet, 2021). Norge ga i 2020 2,8 milliarder kroner i øremerket bistand til å bekjempe pandemien og dens konsekvenser for utviklingsland. Den øremerkede bistanden til helse steg derfor med over 60 prosent i 2020, fra 2,1 milliarder i 2019 til 3,5 milliarder i 2020. Samlet sett ga Norge 6,6 milliarder kroner til helsebistand i 2020, medregnet kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som gikk til helse (Norad, 2021).

Mye tyder på at både den internasjonale og norske bistanden til helse vil fortsette å øke i årene som kommer. Det store spørsmålet blir hvordan denne bistanden vil kanaliseres. Er det noe covid-19 har avdekket (igjen), er det at de nasjonale helsesystemene i mange utviklingsland er for svake. De har for lite kvalifiserte helsepersonell, de fungerer for dårlig eller er ikke-eksisterende på landsbygda i mange land, hvor de fattigste og mest sårbare bor, og de er underfinansiert. Ser man på de friske bistandsmidlene som ble mobilisert til helse i 2020 globalt, gikk en forsvinnende liten andel til arbeidet med helsesystemstyring. Og selv om de vertikale fondene har helsesystemstyring på sin agenda og bruker betydelige midler på dette, er det gang på gang vist at disse investeringene hverken er særlig effektive eller bærekraftige. Dette bør være et tankekors for norske politikere og høyest på agendaen i vårt multilaterale samarbeid framover.

### 2.1.2 Utdanning

Utdanning har som tematisk område i norsk utviklings- og bistandspolitikk vært en spesielt viktig satsning under Erna Solbergs ledelse i perioden 2013-2021. Det var tydelig at den nye regjeringen ønsket å markere seg på noe annet enn den foregående, og for Høyre var utdanning (i Norge) allerede en viktig politisk sak i valgkampen. I den politiske plattformen til regjeringen utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, sto det bare ett enkelt punkt som skulle få stor innvirkning på norsk bistand de neste årene: «Ta en global lederrolle i arbeidet med utdanning for alle.», og allerede i juni 2014 la regjeringen fram Stortingsmeldingen *Utdanning for utvikling (2013-2014)* som hadde tre svært ambisiøse hovedmål (Regjeringen, 2014):

- Alle barn får de samme muligheter til å begynne på og fullføre skolen
- Alle barn og unge lærer grunnleggende ferdigheter og rustes for livet.

- Flest mulig barn og unge får ferdigheter som sikrer en overgang til arbeidslivet, og bedrer forutsetningene for økonomisk vekst og utvikling i bred forstand.

Allerede i innledningen kommer begrunnelsen for hvorfor, og det framkommer klart at dette skal være en ny og viktig tematisk satsning i norsk utviklingspolitikk:

Veien til utvikling går gjennom kunnskap og opplysning. Utdanning legger grunnlaget for enkeltmenneskets og samfunnets utvikling og er en forutsetning for å oppnå vekst og utvikling. En global satsing på relevant utdanning av god kvalitet for alle vil utgjøre et løft for fattigdomsbekjempelse, nye arbeidsplasser, næringsutvikling, helse, ernæring, likestilling, fred og demokrati. Tiden er inne for å ta dette løftet, og Norge skal være pådriver og partner.

Utdanning ble med dette en hovedprioritet i Norges utviklingspolitikk og løftet opp på statsministernivå. Jenters utdanning, utdanning i krise og konflikt, yrkesfaglig opplæring og kvalitet og læring i utdanningen ble særlig prioriterte områder. I tråd med bærekraftsmålenes prinsipp om at alle skal med, ble det også gitt ekstra oppmerksomhet til marginaliserte grupper, som barn med funksjonsnedsettelse. Det ble også lagt vekt på innovasjon og digitalisering og koblingen mellom helse og utdanning.

Erna Solberg ble selv en forkjemper for utdanning i internasjonale sammenhenger, og en populær deltaker på globale toppmøter i FN, World Economic Forum og andre steder, hvor hun snakket om og løftet opp temaet. Da hun i 2015 fikk rollen som en av to statsledere i det Globale pådriverforumet for FNs bærekraftsmål, brukte hun også rollen til å snakke om viktigheten av jenters utdanning.

Solberg-regjeringen ønsket spesielt å bidra til bedre finansiering av utdanning i fattige land. Derfor tok Norge initiativ til, og betalte for, en ny internasjonal utdanningskommisjon. Kommisjonen ble lansert sommeren 2015, da statsministeren og Norge var vertskap for en topptung internasjonal konferanse med global utdanning som tema. Gordon Brown, tidligere britisk statsminister og FNs spesialutsending for utdanning, ledet kommisjonen. Han fikk med seg en rekke andre toppfolk på laget, blant andre Tanzanias tidligere president Jakaya Kikwete, tidligere dansk statsminister Helle Thorning-Schmidt, den indiske nobelprisvinneren i økonomi Amartya Sen, tidligere president i Mexico, Felipe Calderón og den colombianske popartisten Shakira. Tidligere utdanningsminister Kristin Clemet, deltok fra Norges side. Selv om også Malawi, Indonesia og Chile sto bak opprettelsen av kommisjonen, ble den i sin helhet finansiert av norske bistandsmidler. Ifølge kilder Bistandsaktuelt snakket med i 2019, var det delte meninger i Utenriksdepartementet om hvor smart det var av Norge å etablere og betale for enda en ny utdanningsaktør (Bolle, 2019).

En viktig del av kommisjonens arbeid var å lage en ny rapport om behovet for økt finansiering av utdanning. Kommisjonens rapport, *The Learning Generation* (2016), ble lagt fram under FN-toppmøtet høsten 2016. Planen var da at kommisjonen skulle oppløses og den norske støtten skulle opphøre. Men fordi rapporten manglet institusjonell forankring, for eksempel i FN, var det usikkerhet knyttet til hvordan anbefalingene i rapporten skulle følges opp. Ifølge Bistandsaktuelt, ble UD og kommisjonen derfor enige om at kommisjonen, betalt av Norge, burde fortsette sitt arbeid. Nå var hovedoppgaven å spre budskapet fra

rapporten og bidra til at rapportens tolv anbefalinger ble fulgt opp. Blant annet ble arbeidet med en ny internasjonal finansieringsmekanisme for utdanning (IFFEd) vektlagt (Bolle, 2019).

Fem år senere har det blitt lite ut av kommisjonens arbeid, og den nye finansieringsmekanismen IFFEd. I statsbudsjettet for 2021, fremkommer det at regjeringen har prioritert mekanismen bort til fordel for utdanning i krig og konflikt (Regjeringen, 2020), og i statsbudsjettet for 2022 står ikke initiativet nevnt i det hele tatt (Regjeringen, 2021). I dag er det kun Nederland og Storbritannia som støtter oppfølging av utdanningskommisjonen arbeid.

De største mottakerne av norsk utdanningsbistand er UNICEF og det globale partnerskapet for utdanning (GPE). GPE ble etablert i 2002 og tar sikte på å støtte utviklingsland i å styrke egne utdanningssystemer og forbedre kvaliteten på utdanningen. Siden oppstarten har GPE bevilget 5,5 milliarder USD til dette arbeidet, og Norge har vært en trofast giver helt siden starten. Partnerskapet inkluderer nasjonale myndigheter fra mer enn 60 lav- og mellominntektsland, mer enn 20 givere, sivilsamfunnsorganisasjoner, lærerorganisasjoner, private stiftelser og privat sektor. Flertallet av mottakerlandene ligger i Afrika sør for Sahara og de mottar hoveddelen av GPEs finansiering.

GPE er et såkalt flergiverfond (FIF) i Verdensbanken, og Norge har en avtale med Verdensbanken undertegnet i 2011, men uten sluttdato. Det betyr at den er gyldig til en av partene sier opp avtalen, noe som er vanlig for slike fond. GPE har høstet anerkjennelse for å være en inkluderende og demokratisk måte å koordinere multilateral bistand til utdanning, ikke minst fordi mottakerlandene selv utvikler nasjonale planer og får innspill av en rekke aktører før pengene bevilges. Dette framheves blant annet i en uavhengig evalueringsrapport fra 2020 (Zuijderduijn, et al., 2020), og i en evaluering fra 2018 peker MOPAN på at GPE drives på en velfungerende måte ut ifra et administrasjons- og økonomiperspektiv. Dette skyldes ifølge evalueringen at det er Verdensbanken som huser fondet og at det derfor er avhengig av Verdensbankens systemer og prosedyrer (MOPAN, 2018).

Selv om det har blitt påpekt flere svakheter ved GPE, blant annet i en evaluering gjennomført av Norad i 2015 (Norad, 2015), tyder mye på at GPE har arbeidet kontinuerlig med å forbedre disse de seneste årene. Mange ble derfor overrasket da Støre-regjeringen høsten 2021 valgte å kutte nærmere 700 millioner kroner til utdanning, eller 32,4 prosent av hele utdanningsposten, fra det foreslåtte budsjettet til den nylig avgåtte regjeringen Solberg. Størsteparten av dette kuttet skal tas gjennom en halvering av den planlagte støtten til GPE.

Kuttet kan vanskelig forstås som annet enn et bevisst ønske fra den nye regjeringen å vise at de nedprioriterer utdanning som et satsningsområde. Utdanning er da heller ikke ett av de seks prioriterte tematiske områdene i utviklingspolitikken. Som det fremkommer i Hurdalsplattformen er dette smittsomme sykdommer, humanitær bistand, ulikhet, kvinner og likestilling, sult og matsikkerhet, og klima. Når det er sagt opprettholder regjeringen utdanningsstøtten på samme nivå som 2020, og så lenge bistandsbudsjettet fortsetter å øke, er det tvilsomt at utdanning vil få dramatiske kutt, slik heller ikke var tilfelle på helse under Solbergs regjering.



Det mest interessante med akkurat dette kuttet er heller at det viser hvordan Stortingsbeslutninger kan bli tilsidesatt. I mai 2021 lovet nemlig Norge å støtte GPE med 3,7 milliarder kroner i perioden 2021-2025. Lovnaden, som kom fra Solberg-regjeringen, ble gitt med Stortingets enstemmige støtte under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett før sommeren 2021. Noen måneder senere valgte likevel den nye regjeringen å gå bort ifra dette.

Så er da ikke GPE den eneste kanalen for norsk utdanningsbistand. Nevnte UNICEF mottar betydelige midler fra den multilaterale støtten, og også UNESCO er en sentral mottaker, spesielt for det normative arbeidet på utdanning internasjonalt. Utviklingsbankene gjør også sitt på utdanningsfeltet. Verdensbankens World Development Report 2018 handlet for eksempler om utdanning og hvor viktig det er at verden satser på utdanning.

Et siste initiativ som må nevnes er Education Cannot Wait (ECW). Norge var en av initiativtakerne til etableringen av fondet i 2016, og fikk under Dag Inge Ulstein (KrF) som utviklingsminister økte bevilgninger. KrF har i sin periode i regjering hatt et eksplisitt fokus på de fattigste landene og de mest sårbare menneskene, spesielt barn i land rammet av krig og konflikt, og barn med nedsatt funksjonsevne. Slikt sett har ECW vært et fond som har passet godt til ministeren og partiets ambisjoner. Fra 2016 til 2018 bidro Norge med 188 millioner kroner til fondet. Under Global Citizen-konserten i New York i september 2019, annonserte statsminister Erna Solberg ny treårig støtte på 500 millioner kroner. I 2022 arrangeres det en påfyllingskonferanse for ECW for neste periode som starter i 2023. Norge er tredje største giver til fondet i inneværende periode (Regjeringen, 2021).

Mer generelt har den norske utdanningsssatsingen måttet tåle kritikk i løpet av Solbergs periode som statsminister. I 2019 kom for eksempel Riksrevisjonen med en undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning som peker på flere av de samme utfordringene som rapporten om norsk bistand til Verdensbankens fond (Riksrevisjonen, 2019):

- Bistandsforvaltningen gjør ikke nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning.
- Beslutningsgrunnlaget er bedre dokumentert for støtte til bilaterale prosjekter enn til multilaterale organisasjoner.
- Bistandsforvaltningen legger lite vekt på resultatrapportering og datakvalitet i prosjektoppfølgningen og ved videreføring av støtte. Oppfølgingen er grundigere i planleggingsfasen enn underveis og i slutfasen av prosjektene.

Det var spesielt UNICEF som måtte tåle kritikk. Riksrevisjonen skriver:

Det finnes ikke noe beslutningsdokument som systematisk går gjennom resultatrammeverk, risiko, bærekraft og budsjett i forbindelse med beslutningen om å gi støtte til Unicefs globale tematiske utdanningsfond. Utenriksdepartementet har kun utarbeidet notater til politisk ledelse, der de gir en kort begrunnelse for hvorfor Unicef skal motta støtten. I tillegg til dette følger Utenriksdepartementet opp støtten til Unicef gjennom styremøter og forhandlinger og gjør løpende vurderinger av Unicefs planer, resultater og økonomi. Erfaringene fra dette arbeidet er imidlertid ikke samlet i en helhetlig og systematisk vurdering som gjør det mulig å etterprøve grunnlaget for beslutningene om å gi støtte.

Det er utvilsomt kritikkverdig at svak rapportering om resultater synes å få lite konsekvenser for fordelingen av tilskudd, og at beslutningsgrunnlagene ikke er bedre. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, er nettopp denne balansegangen mellom politiske ambisjoner, strategisk styring og faktiske resultater, en tilbakevendende utfordring i norsk bistand.

### 2.1.3 Klima og skog

Et siste tematisk område som de siste årene har fått spesielt mye politisk oppmerksomhet, og økte midler over bistandsbudsjettet, er klima og miljø, og spesielt satsningen på regnskog. Selv om Norge hadde bidratt til ulike prosjekter på klima og miljø tidligere - blant annet som følge av økt vekt på klima som en del av utenrikspolitikken i Stortingsmeldingen *En verden i endring* fra 1995 - kom temaet for alvor inn i norsk utviklings- og bistandspolitikk med Erik Solheim (SV) som utviklingsminister i Stoltenbergs regjering fra 2005.

I Stortingsmeldingen *Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom* fra 2009 blir klima og utviklingspolitikken satt i tydelig sammenheng: «Den norske innsatsen i kampen mot fattigdom skal også være en del av løsningen på klimautfordringene,» står det i meldingen (Regjeringen, 2009).

Selv om Norge hadde få, om noen, forutsetninger eller spesiell kunnskap om regnskogsforvaltning da initiativet ble lansert, ble det fort etablert som en sentral satsning over bistandsbudsjettet. Dette skyldes ikke minst strategisk lobbyarbeid av Lars Løvold og Lars Haltbrekken, lederne av henholdsvis Regnskogsfondet og Naturvernforbundet. Igjen ser vi at enkeltpersoners engasjement ble avgjørende for en ny satsning i norsk utviklingspolitikk.

Hovedmålet for initiativet var å redusere og reversere tap av tropisk skog, for å bidra til et stabilt klima, beskytte biologisk mangfold og fremme bærekraftig utvikling.

Under Solheim, og deretter Heikki Holmås' periode som utviklingsminister, fikk regnskogsatsningen en bevilgning på 3 mrd. årlig. Under Erna Solbergs ledelse lå de lenge fast på dette beløpet, men mottok noe mer da Venstre kom inn i regjering. I hele perioden, fra 2008 til 2020, har Norge betalt totalt 32 milliarder kroner til land og organisasjoner for at de skal bevare regnskog.

I dag er det Klima- og miljødepartementet som leder arbeidet med Klima- og skoginitiativet. Den norske støtten går til en sammensatt portefølje bestående av både bilaterale avtaler med store skogland, støtte til de store multinasjonale organisasjonene og til det sivile samfunn. Norad forvalter betydelige deler av midlene under klima- og skoginitiativet på oppdrag for KLD (Norad, 2021).

Men også denne satsningen har måttet tåle kritikk. Da Riksrevisjonen i mai 2018 leverte sin undersøkelse av klima- og skogsatsingen (KoS) til Stortinget, var konklusjonen at det er høyst usikkert hvilken effekt programmet har hatt, og pekte blant annet på forvaltningens manglende evne til å planlegge og sikre resultater (Riksrevisjonen, 2018). Også en rekke forskere og sivilsamfunnsrepresentanter har uttrykt skepsis til initiativet (Røst, 2018).

Likevel er det liten tvil om at initiativet kan vise til en rekke positive resultater etter over et tiår med bistand. Klima- og miljødepartementet trekker blant annet fram at Brasil har, med

støtte fra blant andre Norge, kuttet 70 år med norske utslipp over en tiårsperiode. Den norske satsningen har også bidratt til å verne store skogområder og beskytte urfolksgrupper (Røst, 2018). Initiativet har dessuten hatt politisk betydning internasjonalt. Ikke minst ble dette synlig under det internasjonale klimatoppmøtet i Glasgow høsten 2021, hvor 11 land, inkludert Norge, samt EU og en rekke private stiftelser, kunngjorde tidenes største satsing mot avskoging. Drøyt 100 milliarder kroner skal nå gå til å beskytte verdens regnskoger fram til 2025 (Mathismoen & Hurum, 2021). Det norske bidraget skal tas fra avtaler som allerede er bevilget eller planlagt bevilget over bistandsbudsjettet de neste årene.

Ifølge beregninger gjort av Norad, bevilget Norge 6,2 milliarder kroner til klimarelatert bistand i 2020, det vil si 16 % av all norsk bistand. Av dette var 4,2 milliarder øremerket støtte (både multilateralt og til andre), mens 2 milliarder kroner var klimarelevant kjernestøtte til multilaterale organisasjoner (Norad, 2021). Regnskogssatsningen utgjorde 3 milliarder kroner fra Norge i 2020 (Norad, 2021)

Det er med andre ord ikke bare regnskog som er sentralt i den norske støtten til det internasjonale arbeidet med klima. Parisavtalen og FNs bærekraftsmål har ført til en stadig større satsning på å kutte andre lands CO<sub>2</sub>-utslipp, samt å gi bidrag til landene slik at de bedre skal kunne tilpasse seg et endret klima, såkalt klimatilpasning. Det grønne klimafondet (GCF) er hovedkanalen for norsk multilateral klimafinansiering. Norge vil bidra med 3,2 mrd. kroner til fondet fram mot 2023. Mer enn halvparten av GCFs støtte går til klimatilpasningstiltak, spesielt i de mest sårbare landene. I tillegg er FN-systemet og Verdensbanken, sammen med sivilt samfunn, de viktigste mottakerne for norsk støtte til klimatilpasning (Regjeringen, 2021).

Arbeidet med klima som en del av utviklingspolitikken vil utvilsomt intensiveres ytterligere under Støres regjering. I Hurdalsplattformen (2021) er ett av seks prioriterte områder i utviklingspolitikken følgende:

- Forene klima- og utviklingspolitikken og prioritere fornybar energi, en fornying av regnskogsatsingen og midler til klimatilpasning. Vi vil gjøre ren energi til en hovedsatsing i norsk utviklingspolitikk ved å omgjøre programmet «Olje for utvikling» til «Energi for utvikling» og samle norske energiaktører i en koordinert og ambisiøs satsing.

Gitt de enorme utfordringene verden står ovenfor, er det ikke overraskende at klima er en hovedsatsning. Likevel blir det interessant å se hvor mye dette tematiske området vil «spise» av bistandsbudsjettet framover. I tilleggnummeret til statsbudsjettet for 2022, fremkommer det at regjeringen har som mål å doble årlig klimafinansiering fra 7 mrd. kroner i 2020 til 14 mrd. kroner årlig senest i 2026. I dette inngår også minst en tredobling av bistanden til klimatilpasning. Så lenge 1 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI) til bistand oppfattes som et tak og ikke et gulv, så vil dette utvilsomt gå betydelig utover de andre norske satsningene på bistandsbudsjettet, samtidig som det er tvilsomt at det vil gi nok midler totalt sett til den internasjonale klimafinansieringen som trengs, eller viktigere: veie opp for Norges egne utslipp i samme periode. Det er vanskelig å snakke seg bort fra at vi sender regningen for å løse klimakrisen til fattige land og befolkningen der, dersom bistandsmidler brukes til utslippsreduksjon (Bu, 2021).

## 2.2 Hvor går pengene?

Det er utfordrende å gi et nøyaktig bilde eller beskrivelse over den norske multilaterale bistanden, spesielt når det gjelder å skille mellom sterk og myk øremerking, som vi var inne på i forrige kapittel. Her er likevel de viktigste nøkkeltallene fra 2020, basert på informasjon fra Statistikkavdelingen i Norad:

- All norsk bistand: 39,5 mrd. kroner
- All norsk bistand til multilaterale organisasjoner: 23,5 mrd. kroner
- All øremerket bistand til multilaterale organisasjoner: 13,6 mrd. kroner<sup>5</sup>
- All kjerne støtte til multilaterale organisasjoner: 9,7 mrd. kroner

Under er en oversikt over de største mottakerne av norsk multilateral bistand de siste årene, hentet fra statsbudsjettet 2021-2022.

Tabell 1: De de største mottakerne av norsk multilateral bistand fra 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Verdensbankgruppen	3,1	3,1	4,1	4,6
UNDP – FNs utviklingsprogram + UN Multi-Partner Trust Fund Office <sup>1</sup>	2,0	2,2	2,6	2,5
Unicef – FNs barnefond	1,7	1,8	1,9	2,2
Gavi – Vaksinealliansen	1,5	1,4	1,5	1,5
Regionale utviklingsbanker	1,2	1,2	1,2	1,2
GCF – Det grønne klimafondet	0,5	0,4	0,4	1,0
WFP – Verdens matvareprogram	0,8	0,8	0,8	0,9
UNFPA – FNs befolkningsfond	0,6	0,8	0,9	0,8
GFATM – Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria	0,6	0,7	0,7	0,8
WHO – Verdens helseorganisasjon	0,3	0,4	0,4	0,7
10 største, totalt	12,4	12,7	14,5	16,3
Andre FN-organisasjoner	4,1	4,5	5,1	5,3
Andre multilaterale organisasjoner	1,9	2,0	2,1	1,9
Totalt	18,4	19,3	21,6	23,5

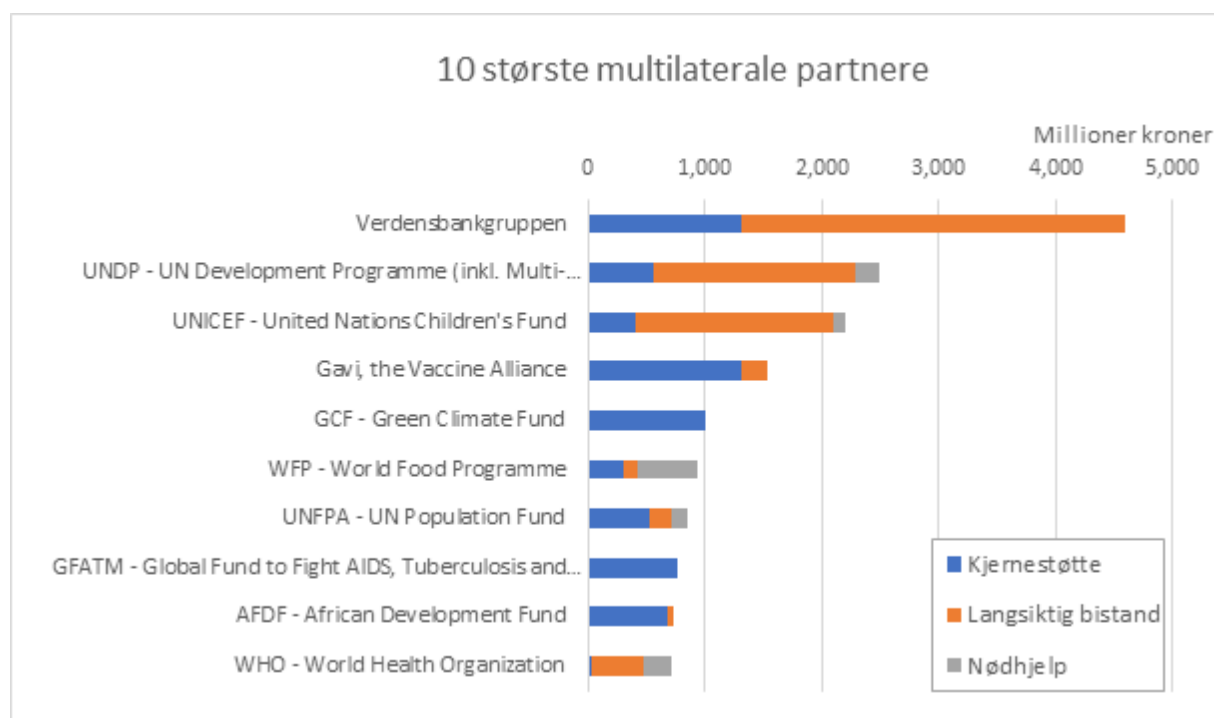
<sup>1</sup> Norsk bistand gjennom UNDP og MPTF-O er slått sammen i denne tabellen, ettersom fordelingen mellom avtaler hvor disse er avtalepartner og iverksetter overlapper i bistandsstatistikken. I tilsvarende vedlegg til tidligere års budsjettproposisjoner har totalvolumet for bistand gjennom UNDP også inkludert overføringer hvor UNDP ikke er iverksetter.

Kilde: (Regjeringen, 2021).

I oversikten over inngår både øremerket støtte og kjerne støtte. Under er oversikt over de ulike formene for støtte, fordelt på de 10 største mottakerne i 2020, og under der igjen ser man den totale økningen til alle multilaterale partnere i perioden 2011-2020.

<sup>5</sup> Merk at det her ikke skilles mellom sterk og myk øremerking.

Figur 4: Kjernestøtte og øremerket støtte (langsiktig bistand + nødhjelp) fordelt på de 10 største multilaterale partnerne



Kilde: Norads statistikkavdeling

Tabell 2: Bistand til multilaterale organisasjoner fordelt på kjernestøtte og øremerket støtte, 2011-2020. Mill. kroner

Type of assistance	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Core contributions to multilat	6 687	7 054	7 355	7 443	7 739	7 786	8 204	8 261	8 626	9 768
Earmarked to multilaterals	5 766	6 191	6 955	8 411	7 934	8 152	10 173	11 012	13 000	13 686
Triangular co-operation						8	14	4	17	6
<b>Sum</b>	<b>12 453</b>	<b>13 245</b>	<b>14 311</b>	<b>15 854</b>	<b>15 673</b>	<b>15 946</b>	<b>18 391</b>	<b>19 277</b>	<b>21 643</b>	<b>23 460</b>
Total bistand	26 653	27 638	32 800	32 046	34 482	36 786	34 113	34 635	37 820	39 502

Tabell 3: Bistand til multilaterale organisasjoner fordelt på kjernestøtte og øremerket støtte, 2011-2020, i prosent

Type of assistance	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Core contributions to multilat	54 %	53 %	51 %	47 %	49 %	49 %	45 %	43 %	40 %	42 %
Earmarked to multilaterals	46 %	47 %	49 %	53 %	51 %	51 %	55 %	57 %	60 %	58 %
Triangular co-operation	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Sum</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Andel av total bistand	47 %	48 %	44 %	49 %	45 %	43 %	54 %	56 %	57 %	59 %

Kilde: Norads statistikkavdeling<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Epost mottatt 6. oktober 2021

## 3 Utfordringer og dilemmaer

---

Der foregående kapittel presenterte en gjennomgang av norsk multilateral bistands mål, ambisjoner og konkrete bevilgninger, vil vi i denne delen redegjøre for de viktige endringene som har skjedd i «multilateral praksis» som ikke nødvendigvis kan leses ut av stortingsmeldinger eller budsjettproposisjoner.

Mange forhold har bidratt til disse endringene. De er delvis eksternt drevet og preget av endringer i internasjonal bistand, men norsk utenriks- og utviklingspolitikk, gjennom tematiske og geografiske prioriteringer, og endringer i forvaltningssystem og -kultur har også bidratt til den store omleggingen. I den grad man i den politiske eller offentlige debatten har diskutert valg av kanal eller multilateral organisasjon, har det oftest vært på et ganske overordnet nivå, på bakgrunn av en positiv eller kritisk tilnærming til henholdsvis FN og utviklingsbankene, eller på bakgrunn av et positivt eller negativt bilde av enkeltorganisasjoner.

Endringene er ikke entydig positive eller negative, men i sum har de ganske radikalt endret Norge som giver. Vi diskuterer hvilke utfordringer endringene utgjør for den norske styringen og forvaltningen, samt hvilke utfordringer det får for de multilaterale organisasjonene og ikke minst mottakerlandene.

### 3.1 Norge som multilateral giver: endringer og utfordringer

Som beskrevet i forrige kapittel har vi sett en betydelig økning i andelen av norsk bistand som går til, eller via, multilaterale partnere. Dette har ført til en tilsvarende sterk reduksjon i bilateral bistand. Økningen har ført til at norsk multilateral bistand i dag i) kanaliseres gjennom et mylder av ulike partnere, og at ii) stadig mer av denne bistanden øremerkes. I sum har dette ført til iii) manglende strategisk styring.

#### 3.1.1 Et mylder av aktører

Slik det foregående kapittelet tydelig viser har den multilaterale bistanden de siste 20 årene blitt stadig mer mangfoldig. Det vil si at vi har sett en framvekst av et stort og variert sett av nye multilaterale aktører.

Typisk er de oppstått for å løfte fram, synliggjøre og øke støtten til et tema gjennom et politisk initiativ. Ofte er de drevet fram av en større eller mindre gruppe givere. Enkelte G7-lands ønske om å vise politisk handlekraft på utviklingsområdet har spilt en rolle, men som vi har sett: også politiske initiativ fra enkeltgivere som Norge. De fleste av disse temaene hadde allerede et institusjonelt «hjem», oftest i en FN-organisasjon, men av ulike grunner har man sett behov for å etablere noe nytt, for å øke synligheten eller ut fra en vurdering av at det gamle ikke leverte.

For Norge har det å opprette noe nytt ofte reflektert et politisk ønske om å fremstå som handlekraftig og få synlighet, både hjemme og ute. «Å plante flagg» er da også en kjent handling i utenrikspolitikken. Ved å opprette et nytt fond som er ment å løse et konkret problem, for eksempel vaksinetilgang, samtidig som man bevilger flersifrede millionbeløp til

fondet og motiverer andre givere til å gjøre det samme, kan man lettere oppnå anerkjennelse og forsterke Norges varemerke som en «do-gooder» og humanitær stormakt. Ved å gi betydelige bidrag til nye initiativ fra andre givere, kan Norge bygge allianser.

Som vi har sett, har også enkeltpersoners engasjement, fagkunnskap og nettverk spilt en betydelig rolle. Dette gjelder kanskje spesielt innenfor helse. Det dreier seg også om at disse enkeltmenneskene har sett muligheter og helt åpenbare reelle behov for å gjøre noe nytt eller på en ny måte. Ofte har de lyktes både med å mobilisere mer penger og oppmerksomhet, og også faktiske resultater. Barnevaksiner er utvilsomt et godt eksempel. Å tenke utenfor boksen, være innovative og ta noe økt risiko kan nettopp være å drive kunnskapsbasert bistand og god forvaltning, og skape resultater som mer penger til eksisterende organisasjoner ikke ville gjort.

Med andre ord: Mye av det Norge har bidratt til å opprette og få økt politisk oppmerksomhet om internasjonalt, må sies å være en suksess. Det er dessuten for enkelt å si at ønske om synlighet og anerkjennelse er det som primært har drevet norske politikere til å etablere nye initiativ eller fond. Ofte har det (også) handlet om at man ved å gjøre dette i seg selv løfter et politisk tema (for eksempel jenters utdanning) opp på et nivå man mener at det, av politiske grunner, fortjener.

Slik sett skiller ikke bistandspolitikken seg nevneverdig fra andre områder i norsk politikk. Også bistanden er ideologisk og politisk. Men ikke alle slike norske initiativ har vokst seg store og sterke. Noen, som for eksempel initiativet Every Woman Every Child (EWEC), som skulle sette mødre- og barnehelse høyere på den internasjonale agendaen, har helt klart strevd med å finne sin plass. Arbeidet med å få på plass et giverfond for å bevare skogen i Kongo-bassenget er et annet eksempel som har vært krevende. Systemets manglende evne (eller vilje) til å avslutte engasjement som ikke har lyktes, bidrar til å øke kompleksiteten. Den nye finansieringsmekanismen på utdanning IFFed er et annet eksempel.

Dessuten er det ikke alltid tydelig at beslutningen om å opprette noe nytt fattes etter at man har stilt noen kontrollspørsmål, som for eksempel: Finnes det allerede eksisterende initiativ/kanal som kan benyttes for å få til det man ønsker å oppnå? Går det eventuelt an å forbedre eksisterende kanal før man oppretter noe nytt? Hva er det nye initiativets nytteverdi vis-a-vis andre aktører? Er dette etterspurt av mottakerland og det multilaterale systemet selv, eller er det først og fremst drevet fram av egne prioriteringer og mål? Hvordan passer et nytt fond eller initiativ inn i Norges overordnede utviklingspolitiske strategi? Hva er avveiningen mellom nytten av initiativet og kostnadene ved etablering og drift?

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. I noen tilfeller har det skjedd, slik at noen initiativ har betydelig finansiering fra f.eks. private stiftelser. De fleste er likevel fortsatt i all hovedsak finansiert av de tradisjonelle giverlandene. En fordel ved flere av de nye initiativene og fondene 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 policydiskusjoner. Utdanningsfondet GPE, er som vi har sett et slikt eksempel.

Noen av fondene og initiativene gir støtte direkte til myndigheter eller andre aktører i utviklingslandene, men mange er i praksis mellomledd og gir midlene videre til andre aktører. Slik kan f.eks. norske utdanningsmidler gå til UNICEF og så videre til en internasjonal frivillig organisasjon, for så å gå til en lokal partnerorganisasjon i et utviklingsland. Ingen av leddene er kostnadsfrie, og det blir viktig å vurdere hvor mye av den totale bistanden som da når fram til sluttbrukerne. Et åpenbart spørsmål er hvorfor man ikke heller kunne gitt direkte til den frivillige organisasjonen (som ofte allerede mottar norsk bistand over sivilsamfunnspotten på bistandsbudsjettet).

Mens det ofte vil finnes gode argumenter for det enkelte initiativ, er det to viktige vurderinger som ofte mangler: (1) Det viktigste er om summen av slike initiativ gir bedre bistand – og det er det all mulig grunn til å sette et spørsmålstegn ved. (2) Det andre er – for det enkelte initiativ – om de fordeler det gir, faktisk er verdt den tilleggskostnaden det representerer. Slike vurderinger ser man lite av.

Mens det å ta nye initiativ gir politisk synlighet, er det å legge ned ofte forbundet med negativ oppmerksomhet. Slik lever gamle initiativ videre lenge etter at de politiske lyskasterne har flyttet seg, og bidrar til den samlede kompleksiteten i det internasjonale bistandssystemet.

For å bedre kunne gjøre vurderinger av den enkelte multilaterale organisasjon, har Norge sammen med 18 andre giverland etablert Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). Gjennom dette evalueringsnettverket har man forsøkt å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for slike vurderinger. Dessverre har disse hatt begrenset politisk gjennomslag her hjemme og refereres sjelden til i offisielle dokumenter som Stortingsmeldinger eller budsjettproposisjoner.

Utfordringene ved at norsk bistand kanaliseres gjennom mange og ulike kanaler er flere. For det første fører det til at bistanden «smøres tynt utover». Det er et problem all den tid vi ikke har ressurser til å følge opp bevilgningene med den nødvendige strategiske styringen fra toppen, og heller ikke de menneskelige ressursene til å «følge pengene» fra de utbetales til de når mottakerne «på bakken». Graden av styring, hvor omfattende beslutningsprosesser er og hvor mye kunnskap vi har om prosess og effekt varierer. Det er liten tvil om at de frittstående fondene oppleves som lettere å påvirke, enn de større og ofte mer byråkratiske FN-organisasjonene. Førstnevnte vil også ofte ha et smalere mandat, og de anses derfor for å ha styrer som er noe mer «faglig» preget enn FN-systemet og utviklingsbankene. Styrene gir oftest giverne til initiativet en sterkere stemme, både gjennom selve styresammensetningen, og de faglige ressursene til å sette dagsorden. Det sterkere faglige preget kan også bryte opp de statiske politiske og geografiske sammensetningene som ofte preger diskusjonene og avstemmingene i FN.

Når det gjelder faktiske resultater av bistanden i mottakerlandene, er det også mye som tyder på at vi ikke klarer å følge opp organisasjonenes arbeid og deres samhandling med nasjonale myndigheter, like godt som vi skulle ønske. Dette handler i stor grad om prioritering av ressurser, både i Oslo og på ambassadene. I forhold til omfanget og mangfoldet av støtten, bruker systemet lite ressurser på å følge opp denne delen av bistanden.



I Riksrevisjonens rapport om bistand til fond i Verdensbanken (2021), framkommer det at UD og Norad ofte gjør et grundig forarbeid. Mye tyder også på at forvaltningen er blitt bedre til det den siste tiden. Det er likevel verdt å merke at kravene til systematiske beslutningsprosesser – og muligheten til å få innsyn i hvordan beslutninger er tatt – er svakere i UD enn andre departementer. Mens andre statlige tiltak skal gå gjennom visse prosedyrer bestemt gjennom den såkalte Utredningsinstruksen, har UD tolket Utredningsinstruksen på en slik måte at størstedelen av departementets virksomhet og bistandsforvaltningen er unntatt fra kravene. UD dokumenterer selvsagt beslutninger, men ofte på måter som gjør det vanskelig å forstå prioriteringer og strategier. Disse presenteres dessuten ofte på et overordnet og generelt nivå, og i en form som gjør det vanskelig for Stortinget og andre å utfordre prioriteringer og tiltak.

Det er også hold i kritikken fra Riksrevisjonen at man ved å stadig opprette nye initiativ kan bidra til en fragmentering av bistanden. Vi trenger ulike organisasjoner med ulike mandat og metode, og på sitt beste kan de utfylle hverandre. I praksis, derimot, ser vi ofte at ulike organisasjoner kan jobbe innenfor samme tematiske område (for eksempel utdanning), eller enda verre; i samme land, uten å koordinere seg imellom. Fra giversiden i Norge, er det også sjelden en helhetlig oversikt over den tematiske bistanden som går til ulike kanaler eller land. Dette fordi forvaltningen i stor grad er desentralisert, og silopreget, hvor ansatte i Utenriksdepartementet, og til dels i Norad, sitter på ulike porteføljer og avtaler, uten at disse nødvendigvis sees i sammenheng, eller kuttet hvis resultater uteblir.

Norads egen evaluering fra 2019 pekte for eksempel på at det mangler strategier for å avslutte engasjementer når det trengs, og skrev at stadig nye initiativer og fond har blitt opprettet for å imøtekomme skiftende politiske prioriteringer (Norad, 2019). Debatten omkring antallet avtaler har likevel ført til økt oppmerksomhet om dette i departementet, en del avtaler har blitt kuttet og det er et mål om å kutte flere.

Med stadig flere kanaler øker også rapporteringskravet; både for mottakerne, fordi de må rapportere til ulike multilaterale organisasjoner, men også for de multilaterale som må rapportere til mange ulike givere. Fra giversiden i Norge, må også forvaltningen rapportere på mange ulike kanaler og avtaler til politisk ledelse og Stortinget. Rapportering av bistandens mål og resultater er så klart viktig, spesielt når de brukes aktivt i styre- og påvirkningsarbeidet og til å følge opp effektene på bakken, men rapportering kun for rapporteringens del har liten hensikt.

Oppsummert kan en si at mens mange av initiativene både har levert gode resultater, og økt Norges internasjonale synlighet, er summen av nye initiativ, og manglende evne til å avslutte gamle, overveldende. Det er derfor på tide med en mer samlet debatt om hvilken plass slike initiativ skal ha i norsk bistandspolitikk og -praksis.

### **3.1.2 Mer øremerking**

Den andre endringen er at stadig mer av den norske multilaterale bistanden øremerkes. Dette kan vi kalle «multilateraliseringen» av norsk bilateral bistand. Med dette mener vi at multilaterale partnere, både av den gamle og nye typen, er blitt de sentrale partnerne i gjennomføringen av norske prioriteringer og politiske mål, globalt og på landnivå. Som nevnt gir Norge, som andre giverland, svært lite bilateral bistand sammenlignet med tidligere. Med

andre ord: den «gamle» bilaterale bistanden har i stor grad blitt erstattet av, ofte ganske sterkt øremerket, støtte til en multilateral organisasjons arbeid i et land eller med et spesifikt tema.

Der norske diplomater og politikere tidligere reiste til Dar-es-Salaam i Tanzania eller Katmandu i Nepal for å møte landenes finansministre eller utdanningsministre, lokale institusjoner eller organisasjoner som mottok norsk bilateral bistand, foregår det aller meste av dialog om bevilgninger og hva bistanden skal brukes til i dag, med ledelse og ansatte i de multilaterale organisasjonene. Der kontaktnett i utviklingsland tidligere var en viktig ressurs, er nå kontaktnett i multilaterale organisasjoner viktigere.

Ulike typer dynamikk har bidratt til dette: Tidligere var en stor del av bistanden geografisk styrt (øremerket til land og regioner), i dag er hoveddelen av bistanden tematisk styrt (til for eksempel utdanning, helse og klima). Dermed blir arenaer knyttet til *tema* viktigere. Den stadige opprettelsen av nye initiativ og fond, som vi beskrev i forrige avsnitt, har også skapt en rekke nye arenaer for politikere og fagfolk. Konsekvensen er at det i forvaltningssystemet fører til svak utnyttelse og forvitring av landkompetanse, kontekstforståelse, maktanalyse, konflikt-sensitivitet osv. Faktorer som er avgjørende for resultatoppnåelse.

## Ikke bare norsk trend

Mer øremerking av bistanden er ikke kun en norsk trend, selv om Norge har gått langt. I en rapport fra 2020, skriver OECD at bistanden fra nesten alle givere har blitt stadig mer øremerket (OECD, 2020). De fremhever følgende utvikling internasjonalt:

- Å øremerke bidrag gjennom det multilaterale utviklingssystemet har blitt mer og mer vanlig siden 1990-tallet. For få tiår siden var det kun noen få givere som øremerket bistanden, og kun et fåtall multilaterale organisasjoner som mottok øremerket bistand. I dag bruker alle OECD DAC-medlemmer en blanding av finansieringsmåter for å støtte det multilaterale systemet, inkludert en eller annen form for øremerking. Hvor mye som øremerkes, og om støtten er myk eller sterk varierer riktignok.
- Øremerkede midler har økt betydelig, både i absolutte og relative tall, siden tidlig 2000-tallet. Øremerkede bidrag fra DAC-land til multilaterale organisasjoner økte fra 2,7 milliarder USD i 2000, til 16,1 milliarder USD i 2010, og videre opp til 24 milliarder USD i 2018. I 2018 ga DAC-land til sammen 69,2 milliarder USD av brutto ODA til det multilaterale systemet, hvorav 45,2 milliarder USD var kjernestøtte. Fremveksten av øremerking er også tydelig i relative termer: andelen øremerkede midler i DAC landenes totale ODA-utbetalinger har vokst fra 11 % til 15 % mellom 2011 og 2018, og står for mesteparten av veksten i multilaterale bidrag de siste ti årene.
- Økningen i øremerking siden 2010 synes delvis å kunne tilskrives økning i humanitær bistand til Syria og den internasjonale flyktningkrisen. Bruk av øremerking til humanitær bistand forklares ofte med at dette er et spesielt kompetanseområde for de multilaterale organisasjonene og gjennom øremerking kan givere støtte spesifikke humanitære kriser som plutselig oppstår.

OECDs såkalte «peer reviews» har også stilt spørsmål ved den høye øremerkingen, og merket seg faren for fragmentering og behovet for en klar strategi for multilateralt samarbeid, samt regelmessig, strategisk dialog mellom bilaterale og multilaterale partnere. Dette er også en del av kritikken i OECDs siste «peer review» av Norsk bistand (OECD, 2019).

Ifølge OECD (2020) står multilaterale organisasjoner som mottar høye andeler øremerkede bidrag også overfor en større finansieringssårbarhet, og er mer utsatt for påvirkning fra individuelle givere. Men påvirkningen går også andre veien. Dette ser vi spesielt i hvordan de ulike multilaterale organisasjonene har blitt særdeles dyktige i å drive «fundraising» og strategisk pleie sine relasjoner til giverlandene.

Med andre ord oppstår det en interessant politisk dynamikk mellom Norge som giver og den multilaterale organisasjonen som mottaker som begge «tjener på». At Norge for eksempel har satset tungt på mødre- og barnehelse, jenters utdanning og skog, mye gjennom øremerking av midler, gjør oss til en populær giver blant organisasjonene som driver med denne type bistand. Personlige relasjoner, mellom lederne i de multilaterale organisasjonene og norske ministre og toppdiplomater, blir også ekstra viktig og pleies fra begge sider. Det gjør også de multilaterale organisasjonene mer politisk interessante for ministre som vil oppnå synlighet og vise handlekraft.

Når det er sagt, er det ikke vanskelig å forstå fra et politisk ståsted at øremerking skjer. Enhver ny regjering og minister ønsker å markere seg på noe nytt og støtte andre og nye politiske løsninger. At også bistandspolitikken er forankret i ideologi og politiske skillelinjer, bør ikke være en overraskelse på noen – i hvert fall ikke byråkratene i Norad og UD. Deres oppgave blir derfor å avgjøre hvilken kanal som sikrer faglig god bistand og resultater på bakken. En tettere og mer strategisk oppfølging av den enkelte multilaterale organisasjon vil også gjøre det mindre «nødvendig» å bruke øremerking for å oppnå ønskede resultater. Vi skriver mer om dette lenger ned.

Øremerking av støtte via multilaterale partnere er ikke et entydig fenomen. Det øremerkes av mange grunner og i mange former. I krise- og konfliktsituasjoner har Norge og andre givere funnet det klokt å samle ressursene gjennom å etablere flergiverfond, normalt administrert av enten Verdensbanken eller UNDP. Dersom slike flergiverfond får en rimelig størrelse kan de både gjøre det enklere for mottakerlandet å motta bistanden, og redusere risikoen for den enkelte giver. En annen motivasjon for øremerking er å påvirke organisasjonens agenda og løfte fram norske prioriteringer. De tematiske fondene i Verdensbanken nevnes ofte som vellykkede eksempler. Som vi var inne på i forrige kapittel, er det også viktig å skille mellom ulike grader av og former for øremerking. Det er først og fremst den sterkeste øremerkingen som er problematisk, mens svakere øremerkingen kan grense til kjernestøtte. Hvorvidt og hvordan man øremerker til FN, en utviklingsbank eller et frittstående fond, vil også ha ulik motivasjon og implikasjon.

I forholdet til de ulike organisasjonene, er det overordnet slik at bistanden til de nye multilaterale mekanismene allerede er øremerket, slik at det er lite øremerking i tillegg. Den høyeste andelen øremerking er det til FN, mens andelen er mindre til Verdensbanken og de andre utviklingsbankene.

Som vi så i kapittel 1 øremerkes det til tema, til land, til finansieringsmekanismer og til enkeltprosjekt. Organisasjonene vil ofte ha en preferanse for global støtte til brede tema

(som for eksempel UNICEFs utdanningsfond), der de selv styrer fordeling til land og undertema. For Norge vil det innebære at hoveddelen av støtten går til land Norge ikke prioriterer, gitt organisasjonens globale mandat. Andelen som går til de landene Norge har som utvalgte samarbeidsland vil dermed bli ganske liten.

## Eksempel: UNICEF

Om vi ser på den norske støtten til UNICEF i 2019 som et eksempel, får vi et bilde av kompleksiteten i samarbeidet. UNICEF er som kjent en av de største mottakerne av norsk bistand. Stortinget bevilget dette året 440 millioner til UNICEF (ikke-øremerket kjernestøtte). Dette var imidlertid mindre enn  $\frac{1}{4}$  av Norges samlede støtte. Totalt utbetalte Norge i 2019 nesten 1,9 milliarder til organisasjonen, gjennom ca. 50 avtaler. Den tematiske øremerkede støtten til utdanning var for eksempel høyere enn kjernestøtten. I tillegg hadde 10 ambassader og en rekke enheter i UD og Norad egne avtaler med UNICEF, med øremerket støtte til en rekke områder, fra vann til beskyttelse av barns rettigheter til digitalisering.

En intern vurdering foretatt av UD og Norad i 2020 fant at det var lite systematisk vurdering av finansieringsformene, og at prosjektfinansiering fort ble «default option».

Et spesielt utviklingstrekk er at også en stor del av de bistandsmidlene som forvaltes av ambassadene går gjennom de multilaterale organisasjoners landkontor, oftest til enkeltprosjekt i landet, altså sterk øremerking. I noen land etableres bredere felles finansieringsmekanismer (flergiverfond) slik at flere givere kan gå sammen om å støtte utviklingen i landet. Norge har gitt betydelige bidrag til slike fellesfond, spesielt i land i krise.

Som nevnt under 2.2. henger utviklingen av statistikken noe etter utviklingen av bistandspraksis, så per i dag er det ikke lett å få en samlet oversikt over ulike former og grader av øremerking. For eksempel vil det være slik at noe av bistanden til nye initiativ statistisk vil framstå som øremerket støtte til den organisasjonen som huser sekretariatet.

Til tross for manges bekymring om økt øremerking av bistanden, er det også slik at øremerking kan være både strategisk smart, og direkte positivt. Norge har for eksempel hatt stor suksess med å «presse» de multilaterale organisasjonene til å prioritere tverrsektorielle temaer som er viktig for oss, slik som for eksempel kjønn og likestilling. Innenfor utdanningssatsingen har Norge lagt vekt på kvalifiserte lærere. Dette fordi vi vet fra

forskningen og vårt nasjonale utdanningsarbeid, at dette er avgjørende for god læring. Hvis man ikke sa at dette måtte prioriteres, men ga all utdanningsstøtten som ren kjernestøtte, ville man ikke kunne unngå at bistanden ville blitt brukt til å fremme programmer og prioriteringer som vi ikke bifaller hverken politisk eller faglig.

Likevel er det et paradoks at mens det har blitt stadig mer øremerking, så har norske politikere og diplomater over en lang periode, både hjemme og ute, fremhevet viktigheten av kjernestøtte. I *Meld. St. 27, Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid (2019)* skriver for eksempel regjeringen-Solberg:

Generelt vil større kjernebidrag gjøre det lettere for organisasjonene å planlegge og følge opp felles prioriteringer. Kjernestøtte er også en forutsetning for at organisasjonene kan tilpasse arbeidet til nye behov, og gjør det lettere å engasjere seg i forpliktende samarbeid med andre organisasjoner. Organisasjoner som mottar for lite kjernestøtte får større vansker med å utføre normativt arbeid som inngår i organisasjonenes kjernemandat. Sterkt øremerkede midler kan også føre til økt fragmentering og høyere administrasjonskostnader for organisasjonene, og er ikke alltid i tråd med prioriteringene Norge har vært med på å vedta i styrende organer.

Den fremste kritikken av «multilateraliseringen» av norsk bilateral bistand, er i våre øyne derfor først og fremst at utviklingen i svært liten grad har vært gjenstand for politisk debatt, og at det ikke har vært noen politisk interesse i «å rydde opp» og føre en mer helhetlig, strategisk og faglig forankret multilateral bistand.

Statsbudsjettets form, der inndeling etter tema, land og kanal går på kryss og tvers, gjør det vanskeligere å ha en informert offentlig og politisk debatt. At det i de seneste budsjettene har vært betydelige justeringer fram og tilbake mellom tematiske og geografiske budsjettposter, knyttet til endringer i norske forvaltningsmodell, gjør at man må ha svært dyp kunnskap om norsk bistandspraksis for å vurdere de reelle konsekvensene av budsjettendringer.

Der utenrikskomiteen på Stortinget og det sivile samfunn har vært påpasselige med å kritisere den til enhver tid sittende regjering hvis bistandsbudsjettet ikke når 1 % av BNI, og påpeke hvilke tematiske satsninger som får kutt eller økning, har det vært liten oppmerksomhet om valg av kanal, graden av øremerking og hvordan drive strategisk styring av bistanden. For å si det på en annen måte: Man er først og fremst opptatt av kroner og prosenter, ikke hvordan de brukes og hvilke resultater det gir.

Heller ikke internt i UD eller Norad ser det ut til å ha vært en god nok faglig debatt om utviklingen og bruken av øremerking. Selv om det i arbeidet med denne rapporten har kommet fram i flere av intervjuene en slags unison ambisjon om at bistanden først og fremst bør være mykt og ikke sterkt øremerket, og at man ønsker å øke kjernestøtte på bekostning av øremerking, er det åpenbart at dette er utfordrende både praktisk og politisk. Det kan virke som at man har vært mer opptatt av å følge politisk ledelse i å oppnå synlighet og (kortsiktige) resultater, som er målbare på overordnet nivå, heller enn å planlegge for langsiktige resultater og effekter av bistanden. Det er likevel politisk ledelse som må ta størstedelen av «skylden» for den høye graden av øremerking, da det er deres ansvar å sikre god effekt av norsk bistand, gjennom en helhetlig styring, god forvaltningspraksis og åpen og ærlig rapportering til Stortinget.

### 3.1.3 Manglende strategisk styring

Den samlede norske multilaterale bistanden bærer preg av å være resultat av summen av enkeltbeslutninger i ulike deler av forvaltningen, heller enn helhetlig strategisk styring. Kombinasjonen av en desentralisert forvaltningsmodell med store fullmakter delegert til ambassader og enheter i UD og Norad, og en svak strategisk ledelse av det samlede bistandssamarbeidet, har ført til en situasjon der den overordnede politikken og den operative praksis bare henger løst sammen. Mens det finnes visse mekanismer for å se totaliteten i samarbeidet med land (selv om de er svake) ser en lite spor av tilsvarende mekanismer for de store multilaterale partnerne. Resultatet er et enormt antall avtaler med samme organisasjon inngått av et stort antall enheter.

Dette er også ett av de kritiske punktene i Riksrevisjonens rapport om bistand til Verdensbankens fond. De skriver: «Utenriksdepartementet arbeider aktivt opp mot Verdensbankens styre, men mangler en langsiktig og helhetlig strategi for fondsporteføljen» (Riksrevisjonen, 2021).

Gjennom styrearbeidet i noen av de multilaterale organisasjonene, ikke bare Verdensbanken, har vi utvilsomt lykkes med å sette viktige politiske temaer på agendaen, og jobbet målrettet for å oppnå endring i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer, slik som for eksempel på kvinner- og likestilling. Å være konsistente i både politikk og bevilgninger over tid, samt strategiske og «tett på» prosesser i styrene, spesielt når vi har gått sammen med likesinnede, har båret frukter, spesielt på det normative arbeidet. For eksempel har Norge, sammen med Sverige og andre, arbeidet for en «flergiver-reform» i Verdensbanken, der målet nettopp er å samle givene for å unngå for mange såkalte trust-funds.

Likevel er det liten tvil om at den multilaterale bistanden det siste tiåret har vært preget av vekslende regjeringer og ministre som har hatt mange og svært ulike prioriteringer, lite fokus på langsiktighet, strategi og måloppnåelse. Som Riksrevisjonen skriver er det den årlige budsjettproposisjonen som har vært det viktigste strategiske dokumentet for norsk støtte til fond, og dette kan overføres til den multilaterale bistanden som helhet. Den enkelte multilaterale organisasjon har selvsagt sine egne strategiske styringsdokumenter, som Norge i større og mindre grad kan komme med innspill til og sette sitt preg på gjennom styrearbeid, men fra departementets og Norges side, finnes det ingen helhetlig «plan» for hva vi ønsker å oppnå på tvers av ulike kanaler. I sin rapport skriver Riksrevisjonen (2021):

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.

Med andre ord er det grunn til å spørre om Norge har vært for dårlige til å bruke sin posisjon som en betydelig giver i multilaterale organisasjoner for å skape endring, selv om dette vil variere mellom de ulike organisasjonene. Selv om vi skal være en langsiktig og fleksibel giver, er det liten tvil om vi gjennom styrearbeid og bevilgninger kan sette strategiske krav til hvordan organisasjonene styres, hvilke prioriteringer de gjør (som vi mener er viktig og faglig begrunnet, slik som eksempelet om kvalifiserte lærere over), og hva og hvordan de rapporterer på effekt og resultater. Slikt påvirkningsarbeid er langsiktig og krevende, gitt

politisk dynamikk i de styrende organer som gjør at flytting av et komma kan kreve mange ukesverk. Det er vanskelig å skape politisk oppmerksomhet rundt dette arbeidet.

I tillegg er det en utfordring for Norge at vi har få nordmenn plassert i de internasjonale organisasjonene, spesielt på mellomleder- og ledernivå. Sammenlignet med andre givere, også de som det er naturlig å sammenligne oss med, som Sverige, har vi ikke vært strategiske nok i arbeidet med å få flere norske representanter til å jobbe ute. Dette anerkjennes i Stortingsmeldingen *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, hvor det står at det skal utarbeides en ny strategi for rekruttering av nordmenn til internasjonale organisasjoner (Regjeringen, 2019). Som vi har sett hadde det også vært nyttig med mer bistandskompetanse og ressurser på ambassadene til å følge opp effektene av bistanden «på bakken».

I sum ser vi behov for to viktige debatter knyttet til den manglende strategiske styringen av norsk bistand. Den ene er om det framtidige bilaterale samarbeidet; hvilken plass og prioritet det skal ha i norsk bistand? Den andre er om hvordan vårt samlede samarbeid med det multilaterale system skal være, og hvordan vi best bruker faglige og økonomiske ressurser for å oppnå summen av de norske politiske målene. Vi skriver mer om dette i kapittel 4.

### **3.2 utfordringer for de multilaterale partnerne**

Øremerking av midler har flyttet organisasjonenes fokus bort fra strategiske prioriteringer bestemt av deres medlemmer og styrer, og på den måten bidratt til å undergrave både demokratisk kontroll og en bred forankret styring av bistanden. Dette betyr også at kjernefinansieringen – de frie midlene – indirekte subsidierer de øremerkede midlene. Dette fordi organisasjonene må prioritere oppgavene som kommer med de øremerkede midlene, framfor den bredere og mer helhetlige styringen kjernestøtten stimulerer til. Selv om dette kan sies å være et ærlig diplomatisk arbeid, er det likevel ikke til å komme unna at organisasjonene presses til å bruke mer tid og ressurser på å samle inn midler fra enkeltgivere, heller enn å drive helhetlig og langsiktig bistandsarbeid.

Det må også påpekes at organisasjonene selv, gjerne med sterke ledere med stor internasjonal innflytelse, i mange tilfeller selv har vært sentrale pådrivere både for å opprette nye initiativ og fond. Dette gjelder kanskje spesielt de vertikale fondene som ikke ligger direkte under FN eller Verdensbanken. Flere av disse lederne har jevnlig kontakt med statsledere i både formelle og uformelle settinger, og det er ikke uvanlig med direkte kontakt mellom disse og for eksempel den norske utviklingsministeren.

Med andre ord styres ikke lands innflytelse lenger kun av det multilaterale systemets regler (ett land - en stemme i FN, eller andel av aksjekapitalen i utviklingsbankene). Viktige deler av organisasjonenes arbeid blir i praksis styrt av enkeltgiveres prioriteringer og bevilgninger. De styrende organers beslutning om innretning blir «utvannet». Man kan si at giverne – også Norge – bruker øremerkede midler som en bakdør til innflytelse, til å gi et tema høyere prioritet enn innstillingen fra organisasjonens styre. Hvis summen av slike bakdørspåvirkninger blir store, undergraver det styrenes reelle innflytelse på organisasjonene. Ettersom styrene har en sterkere stemme fra utviklingsland, vil dette i

praksis lett medføre mindre innflytelse for utviklingsland og mer innflytelse for giverne på organisasjonenes prioriteringer og arbeid.

Det kan også være en risiko for at organisasjonene beveger seg i grenselandet for sitt mandat og at tilgangen på midler blir styrende for organisasjonens profil, slik at f.eks. organisasjoner med viktige normative mandat, blir mer orientert mot gjennomføring av prosjekter, eller at organisasjonene går inn på områder som mer naturlig ville ligge til andre. Da Norge for eksempel gjorde UNDP til samarbeidspartner i gjennomføringen av REDD (skogsatsingen), ble skog med ett et nytt viktig satsingsområde for UNDP.

Når organisasjoner, som for eksempel UNDP, blir svært avhengig av kontinuerlig mobilisering av givermidler, og mobiliseringen skjer på alle nivå i organisasjonen, og det i praksis i tillegg er slik at medarbeidernes fortsatte jobb og lønn er avhengig av at de lykkes, kan også insentiver og organisasjonskultur påvirkes sterkt. Dette fører til sterkere konkurranse mellom de ulike organisasjonene i å tiltrekke seg midler, og dertil mindre ressurser som kan brukes på å implementere prosjekter og sikre resultater av bistanden. Vi ser også en uheldig utvikling der sivilsamfunnsorganisasjoner, spesielt de store INGOene som deltar i konsortiums eller har en plass i styrene, *også* blir konkurrenter seg imellom.

Utfordringen ved øremerking er generelt mindre for Verdensbanken, der de øremerkede midlene utgjør en vesentlig mindre del av de samlede budsjettene. Det synes for eksempel ved at banken selv har tatt tydeligere grep for å håndtere fondsporteføljen på en bedre måte.

En siste utfordring for organisasjonene er at når det må brukes stadig mer tid på å følge opp enkeltgivere, hente inn og konkurrere om midler og administrere disse – ofte med korte tidsfrister - blir det mindre tid og ressurser til å jobbe på tvers av organisasjonene, og til å sikre god koordinering. Dette er spesielt problematisk når flere organisasjoner jobber med samme tema og/eller i samme land. FNs bærekraftsmål legger også opp til at man skal se ulike mål og delmål i sammenheng. Men når ikke en gang den enkelte organisasjon kan legge strategiske og langsiktige planer for å nå målene, er det enda vanskeligere å få til en god koordinering mellom de ulike organisasjonene.

Til sist må det påpekes at om de multilaterale organisasjonene var bedre på å rapportere på hvordan kjernestøtten og myk øremerking, for eksempel gjennom flergiverfond fra den enkelte giver, bidro til å oppnå resultater, ville kanskje presset fra giver for å gi sterkt øremerkede midler gå noe ned.

### **3.3 utfordringer for mottakerlandene**

Det nye multilaterale bildet gir utfordringer, men også muligheter for mottakerlandene. En utfordring i seg selv kan være mangfoldet; både å ha innsikt i dette mangfoldet, og å se hvem som er hvem, hva de tilbyr og hvem sine penger det egentlig er snakk om. Dette gjelder spesielt når nye initiativ opprettes. Er det nye penger fra en ny aktør eller er det gamle penger fra en kjent aktør gitt på en ny måte?

Et kjernesporsmål for mottakerlandet er: Blir det mer penger ut av det? Svaret på det varierer, mange initiativ er totalfinansiert av givere, mens andre har lyktes i å mobilisere andre ressurser. Et hovedbilde er likevel at bistand fortsatt er den dominerende



finansieringen. Dette til tross for at Verdensbanken i 2015 lanserte slagordet «from billions to trillions» med mål om at private investeringer skulle dekke mye mer av de økonomiske midlene som trengs for å oppnå FNs bærekraftsmål. Selv om noe midler har blitt mobilisert gjennom offentlig-privat samarbeid, bruk av både etablerte og nye låne- og garantiordninger, viste en rapport fra 2019 at det alle meste, 90 prosent av de private midlene som var mobilisert, gikk til mellom- og ikke lavinntektsland (OECD, 2019).

Et annet kjernesporsmål er om det blir bedre og mer effektiv gjennomføring av bistanden, sett fra mottakerlandets ståsted. Dette vet vi for lite om i dag, med noe sprikende evidens, som gjengitt tidligere.

Et tredje kjernesporsmål er hvordan det påvirker mottakerlandenes samlede innflytelse på internasjonal bistand. Det er liten tvil om at økt tematisk øremerking av internasjonal bistand, og økt øremerking av bistanden gjennom de multilaterale organisasjonene, i utgangspunktet vil redusere mottakerlandenes samlede innflytelse på bistanden.

Et siste spørsmål er om multilateral bistand er en bedre eller mer effektiv måte for mottakerlandene å få bistanden. Det er grunn til å anta at det er både enklere og mindre ressurskrevende for mottakerlandet å forholde seg til færre givere, slik vi beskrev i kapittel 1, men dette vil variere fra land til land, og fra organisasjon til organisasjon.

## 4 Konklusjon og anbefalinger

---

Vi har beskrevet noen utviklingstrekk og endringer i norsk bistand som fortjener en vesentlig større debatt enn det som har vært tilfelle. Stortinget, Regjeringen og byråkratiet bør diskutere hva endringene betyr for norsk bistand, og hvordan bistanden bør innrettes framover. Men en slik debatt bør også sikres den brede, offentlige forankringen, som er en styrke ved den norske bistanden.

I Hurdalsplattformen skriver regjeringen at de 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». Dette er positivt, og Riksrevisjonens nylige rapport om et utvalg fond i Verdensbanken, gir noen tydelige formaninger om hva som bør endres.

Vi presenterer først noen tanker som bør være førende for det videre arbeidet, før vi kommer med 10 mer konkrete operative anbefalinger:

**For det første må man ta et skritt tilbake for å gjøre en mer helhetlig vurdering av all norsk multilateral bistand, ikke bare fond, og også hvordan den henger sammen med den bilaterale bistanden.** Blikket må rettes like mye innover som utover. Altså trenger vi en debatt om *virkemidlene*, ikke om hvilke temaer vi skal støtte. For avveiningene med henhold til virkemidlene gjelder uansett om man prioriterer helse, utdanning, matvaresikkerhet, energi eller seksuelle og reproduktive rettigheter.

For å få en realitetsorientert debatt, må kunnskapen om hvordan den multilaterale bistanden er satt sammen og forvaltes, styrkes. Dette notatet er nettopp et forsøk på å stimulere til dette. I dag sitter det mye kunnskap i UD og Norad om de enkelte multilaterale aktørene og hvordan de jobber, men det finnes ikke en samlet oversikt som brukes politisk og strategisk. Dette gjelder alt fra den faktiske fordelingen av midlene på ulike kanaler og samarbeidspartnere, typer av øremerking, vurdering av administrative kostnader i ulike ledd, til mer omfattende og grundige følge-pengene studier for ulike kanaler. Mer systematisk innsikt i hvordan utviklingsland vurderer ulike partnere mangler også.

**For det andre trengs en debatt om hvordan de nye initiativene og vertikale fondene fungerer, enkeltvis og som samlet system, og hvordan det påvirker oss som giver og resultatene i mottakerlandene.** Mobiliserer de nye ressurser? Bringer de nye aktører til bordet? Gir de økt politisk vektlegging av viktige tema? Eller er noen av dem unødvendige mellomledd som fordyrer bistanden uten nødvendig tilleggsverdi? Utfordrer de de gamle multilaterale organisasjonene på en god måte, eller undergraver de dem og skaper unødig kompleksitet og konkurranse av den fordyrende sorten? Og hva er konsekvensene av denne politikken i samarbeidslandene?

Norge har som nevnt en langvarig faglig og politisk forankret vektlegging av nasjons- og systembygging i vårt utviklingssamarbeid. Vi er opptatt av nasjonale helse- og utdanningsystemer, en «nedenfra og opp» statsbygging, kvalifiserte lærere og helsepersonell som mottar en anstendig lønn og velfungerende offentlige sykehus og skoler tilgjengelig for alle. Likevel ser vi at det nettopp er disse tingene som glipper når midler mobiliseres og prosjekter igangsettes. For eksempel ser vi at mangelen på et velfungerende, desentralisert helsesystem med nok, kvalifisert helsepersonell, er en stor utfordring for å få

vaksinert befolkningen mot covid-19 i mange afrikanske land. Da må vi spørre oss: Hvor glipper det? Hva gjør Norge for å motvirke at det skjer?

**For det tredje trenger vi en realitetsbasert debatt om vår FN-politikk, både den som er uttrykt i policy-dokumenter og den som uttrykkes gjennom den faktiske finansieringen av FNs utviklingsarbeid.** Det må også innebære en ærlig debatt om de vanskelige avveiningene vi må foreta når ulike politiske hensyn drar i ulik retning.

Vi bør for eksempel stimulere til en prinsipiell diskusjon om hvilken rolle FN skal ha, vis-à-vis de «nye» initiativene. Er det rimelig at det er styremedlemmer i de ulike fondene som tar sentrale beslutninger som påvirker mottakerlandene, eller bør det først og fremst være FN i samråd med beslutningstakere i mottakerlandene? Det internasjonale vaksinesamarbeidet under covid-19 er et eksempel som bør granskes i så måte. Er/var det riktig vei å gå å opprette et nytt initiativ: COVAX, bestående av GAVI, CEPI og WHO, snarere å la WHO få lede det internasjonale vaksinesamarbeidet? Styrker slike offentlig-private samarbeid FN, eller svekker det internasjonalt, demokratisk samarbeid i seg selv?

Det er viktig å minne om at FN ikke kun er en kanal for bistand, men et system for en bedre og mer organisert verden som fremmer normative og strukturelle bånd mellom land. Det sies for eksempel ofte om FN er dyrt, men sammenlignet med hva? Og hva er alternativet? Å prioritere FN-reform, langsiktig og strategisk arbeid med bærekraftsmålene, samt noen sentrale politiske saker, som for eksempel kjønn og likestilling, bør fortsatt høyt på Norges agenda og i Norges samkvem med FN framover.

**For det fjerde burde vi også ha en politisk og faglig diskusjon om konsekvensene av «nedleggelsen» av den bilaterale bistanden.** Det bør ikke være en nostalgisk alt-var-bedrefør debatt, men en som stiller spørsmål om hva vi oppnår og taper når mye av bistanden til samarbeidslandene skjer gjennom multilaterale partnere. Den kan også belyse om det er forskjell på områder (bør vi jobbe bilateralt på energi og fisk, men ikke på utdanning og helse for eksempel?) og om hvordan vi kan reflektere det faktum at vi har noen prioriterte land i vårt samarbeid med multilaterale partnere. Kan vi finne nye og innovative måter å samarbeide på, der vi kombinerer land og kanal? Den bør reflektere at endringen fra bilateral til multilateral bistand skjedde uten at regjering, storting eller forvaltning har hatt en prinsipiell eller faglig diskusjon om hvorfor. Det er ikke for sent å ha den nå, om ikke annet for å stå tryggere forankret i at så store deler av norsk bistand går til multilaterale organisasjoner.

**For det femte trengs en debatt om hvordan vi best styrer og forvalter den samlede bistanden som går gjennom multilaterale partnere.** Har vi den kapasitet og kompetanse som trengs, og er den plassert der den trengs mest? Gitt den ekstreme fragmenteringen med mange avtaler forvaltet mange steder, bruker vi ressursene riktig? Hvordan styrker vi kraftig både den overordnede strategiske styringen, kapasiteten til å delta i de faglige debattene, og evnen til kritisk å vurdere kostnader og effektivitet. Hvordan balanseres hensynet til en desentralisert forvaltningsmodell med behovet for en vesentlig sterkere strategisk styring? Hvordan sikrer vi at det vi sier i et styrerom i New York gir gjenklang i Oslo og i mottakerlandet, samt i andre organisasjoner vi jobber med?

**For det sjette trengs det kanskje også å se på hvordan man kan gjøre den multilaterale politikken mer politisk relevant**, slik at den ikke blir overlatt til byråkratiet alene mens politikerne fokuserer på «nye spennende initiativ».

**Til slutt trengs en tydelig politisk gjennomgang av hvordan Norge må lære seg å leve med, og håndtere, utfordringene og dilemmaene vi skriver om i dette notatet.** Det finnes ikke enkle løsninger. Hvilken kanal man velger for bistanden, om det er multilateralt eller ikke, om det er en FN-organisasjon eller en utviklingsbank, om det er et flergiverfond eller en FIF, må det uansett ligge en grundig analyse til grunn, som underbygger at man velger denne kanalen fordi det er den mest effektive. Multilateral bistand bør aldri være et verktøy for å unngå politisk eller strategisk ansvar, men snarere en måte å nettopp utøve dette lederskapet på.

Det betyr ikke at mer øremerking er veien å gå. Men i den grad øremerking benyttes, må det være for å oppnå strategiske mål – gjerne i samarbeid med andre givere – ikke for å «bli kvitt en pott penger på slutten av året».

Bistand er å investere for å oppnå resultater i noen av de fattigste landene i verden. Samtidig prøver vi å oppnå mange ulike typer av resultat på mange forskjellige områder, gjennom samarbeid med et bredt spektrum av partnere. Det betyr at vi må leve med betydelig usikkerhet og risiko. Vi må lære oss å leve med å ikke alltid vite nøyaktig hva et planlagt prosjekt fører til. Å forvalte norsk bistand er derfor å være ekspert på dilemmaer og å kunne håndtere ulike hensyn opp mot hverandre på best mulig måte, på ulike steder og til enhver tid.

Samtidig har vi en plikt overfor både de som bistanden skal hjelpe og norske skattebetalere. Dette betyr at vi må fatte så informerte beslutninger som mulig. Dette notatet viser er at det er en vei å gå for å bedre informasjonsgrunnlaget for de viktige investeringsbeslutningene norske myndigheter tar, når de velger hvem vi skal samarbeide med i gjennomføringen av bistanden.

#### **Her er våre 10 anbefalinger for veien videre:**

1. Utenriksdepartementet og Norad bør gjøre en systematisk gjennomgang av alle eksisterende multilaterale partnere og av alle avtaler med de multilaterale organisasjonene, og se på hvilke som ikke kan dokumentere god nok effekt på bakken, eller viser tegn til å endre seg i tråd med styrene (og Norges) prioriteringer. Arbeidet bør skje i samarbeid med MOPAN. Det bør være en målsetting å redusere både antall partnere og antall avtaler med de partnerne der man har mange avtaler.
2. Det bør gjennomføres et utvalg av «følg pengene»-studier spesielt for de nye multilaterale partnerne, for å klargjøre og dokumentere hvor mange ledd de går gjennom og hvor stor andel som faktisk ender i mottakerlandet. Spørsmålet om samlede administrative kostnader for alle ledd i et prosjekt bør alltid vurderes og dokumenteres.
3. Nye multilaterale initiativ bør obligatorisk underlegges en meget kritisk «er det virkelig nødvendig», hva er tilleggsverdien, og hva er tilleggskostnadene-vurdering før de støttes.

4. Norad bør utvikle en mer systematisk metodikk for vurdering av hvilken grad av øremerking som er strengt nødvendig for å oppnå norske politiske mål, og hvilke ulemper ulik grad av øremerking medfører. Målsettingen bør være å øremerke så lite som mulig, samtidig som overordnede norske mål realiseres.
5. Det bør satses mer systematisk på å bygge kompetanse i forvaltningen på ulike sider ved multilateral bistand (organisasjonsformer, styringsformer, finansieringsformer) for å bedre kvaliteten på både forhåndsvurderinger og oppfølging. Gitt dens omfang, bør også en større del av forvaltningenes kapasitet brukes på denne typen bistand. Ordningen i punkt 8 vil kunne bidra til dette.
6. Utenriksdepartementet bør utarbeide strategidokumenter for norsk samarbeid og støtte til de største multilaterale mottakerne av norsk bistand. Disse dokumentene må være bredt forankret mellom UD (som ofte innehar styrevervene), Norad (som utvikler bakgrunnsdokumenter og innspill til styrearbeidet) og ambassadene som må følge opp tettere i landene. Det bør kritisk vurderes hvilken type kompetanse som er mest sentral for styrearbeidet i en organisasjon, og styrevervene bør plasseres deretter. Det bør etableres interne team for alle som involvert i samarbeidet med de større organisasjonene, og planer om eventuelle nye avtaler bør diskuteres der.
7. Ambassadene bør få et bredere mandat til å følge opp den samlede multilaterale bistanden på landnivå, og bruke mer ressurser på dette.
8. Det bør opprettes en ordning som skal stimulere ansatte i UD og Norad til å jobbe i det multilaterale systemet. Dette bør være ansatte som allerede har noen års erfaring fra utvikling- og bistandsforvaltning, og som kan gå inn på mellom- og seniornivå i de multilaterale organisasjonene. Enten videre fra juniornivå i det multilaterale (ofte en fordel, men ikke en forutsetning), eller fra forvaltningen i Norge. Ved å ha flere nordmenn i systemet vil Norge lettere kunne følge våre strategiske prioriteringer over tid, og samtidig øke kompetansen i den norske forvaltningen. Svensk UD har vært mer systematiske enn Norge her, og vi bør derfor lære av dem.
9. Parallelt bør det foretas en vurdering av den bilaterale bistandens framtid og rolle. Målsettingen bør være å tydelig velge ut noen områder der Norge har en preferanse for å samarbeide bilateralt over tid.
10. I sum representerer dette så viktige spørsmål for norsk bistand at regjeringen bør nedsette et offentlig utvalg som både kan gi anbefalinger basert på grundige faglige vurderinger, og sikre en bred forankring i det norske samfunnet. Resultatet fra dette arbeidet bør legge grunnlaget for en både tydeligere avklaring av rolle og ambisjoner for bilateral bistand, og en mer strategisk, langsiktig og velfungerende styring og forvaltning av norsk multilateral bistand. Det bør være et mål å konsentrere den bilaterale bistanden om områder der Norge har en (ikke bare selvopplevd) tilleggsverdi som partner, og det multilaterale samarbeidet omkring de temaene og organisasjonene hvor vi ser at vi som giver allerede har et komparativt fortrinn vis-a-vis andre givere, og der vi kan gjøre en særlig forskjell innad i det multilaterale systemet og der de aktuelle organisasjoner har kapasitet til å effektivt å levere resultat på bakken.

*Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til alle som har latt seg intervjuet, eller som har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål og utfordringer underveis: Anders Rönquist, Aslak Brun, Berit Fladby, Bergdis Joelsdottir, Birgitte Frogner Sivertsen, Bjørn Brede Hansen, Camilla Helgø Fossberg, Gerd-Hanne Fosen, Gunvor Wittersø Skancke, Ingvar Olsen, Kjersti Koffeld, Marit Brandtzæg, Marit Strand, Per Øyvind Bastøe, Sigrun Møgedal, Susanne Steensen, Tom Hundstad, Torstein Skjeseth, Øygunn Brynhildsen, og Norads statistikkavdeling.*

*Notatet er skrevet av Catharina Bu, internasjonal rådgiver i Tankesmien Agenda og Jon Lomøy, tidligere direktør i NORAD. Forfatterne står ansvarlig for innholdet og alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.*

## 5 Referanseliste

---

- Bengy Puyvallée, A., & Bjørkdahl, K. (2021). Do-Gooders at the End of Aid. *Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century*.  
doi:<https://doi.org/10.1017/9781108772129>
- Biscaye, P., Reynolds, T., & Anderson, C. L. (2016). Relative Effectiveness of Bilateral and Multilateral Aid on Development Outcomes. doi: <https://doi.org/10.1111/rode.12303>
- Bolle, T. A. (2019, april 12). Kostbar kommisjon om utdanning. Hentet desember 29, 2021 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/kostbar-kommisjon/>
- Bu, C. (2019). Norsk bistand ved et veiskille. Hentet mai 22, 2019 fra <https://tankesmienagenda.no/post/norsk-bistand-ved-et-veiskille/details>
- Bu, C. (2020). Bærekraftige matsystemer i klimaendringenes tid. Hentet februar 5, 2020 fra <https://tankesmienagenda.no/post/agenda-notat-baerekraftige-matsystemer-i-klimaendringenes-tid/details>
- Bu, C. (2021, november 18). Hverken Robin Hood eller Ole Brumm kan løse klimakrisen. Hentet november 18, 2021 fra <https://www.dn.no/innlegg/politikk/statsbudsjettet-2022/klima/innlegg-hverken-robin-hood-eller-ole-brumm-kan-lose-klimakrisen/2-1-1100038>
- Bu, C. (2021). Ulikhetspandemien. Hentet april 13, 2021 fra <https://tankesmienagenda.no/post/et-agenda-notat-om-ulikhetspandemien/details>
- Eggen, Ø. (2021). utviklingsbistand i Store norske leksikon på [snl.no](https://snl.no). Hentet desember 18, 2021 fra <https://snl.no/utviklingsbistand>
- Eggen, Ø., & Sending, O. J. (2012, mai 8). Global helse. *Internasjonal Politikk*, ss. 208-217.  
doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2012-02-04>
- FN. (1945). *United Nations Charter*. Hentet november 28, 2021 fra <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>
- Gartner, D., & Kharas, H. (2013). Scaling up impact: vertical funds and innovative governance. *Brookings*. Hentet desember 8, 2021 fra <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/11/getting-to-scale-chapter-4.pdf>
- GAVI. (2021). *Donor profiles, Norway*. Hentet desember 19, 2021 fra <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles/norway>
- GPEDC. (2019). Making development co-operation more effective: How partner countries are promoting effective partnerships. Hentet desember 15, 2021 fra <https://www.undp.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-how-partner-countries-are-promoting>

- Gulrajani, N. (2016). Bilateral versus multilateral channels: Strategic choices for donors. London: ODI. Hentet desember 18, 2021 fra <https://cdn.odi.org/media/documents/10492.pdf>
- Mathismoen, O., & Hurum, E. (2021, november 2). Tidenes klimastunt: 12 rike land spleiser på å stoppe avskogingen på åtte år. Legger 100 mrd. kroner på bordet. Hentet desember 28, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/L5kQ2J/tidenes-klimastunt-12-rike-land-spleiser-paa-aa-stoppe-avskogingen-paa-aa>
- MOPAN. (2018). MOPAN 2017-18 Assesment Global Partnership for Education. Hentet desember 18, 2021 fra <https://www.mopanonline.org/assessments/gpe2017-18/GPE%20Report.pdf>
- Murray, C. J., & Dieleman, J. (2014). Global health funding reaches new high as funding priorities shift. Hentet desember 28, 2021 fra <https://www.healthdata.org/news-release/global-health-funding-reaches-new-high-funding-priorities-shift>
- Norad. (2015). Store utfordringer i utdanningsbistanden. Hentet desember 16, 2021 fra <https://www.norad.no/evaluering/aktuelt/2015/evaluering-av-multilateral-stotte-til-grunnutdanning-2009-2013/>
- Norad. (2019). Evaluation of Norway's Multilateral Partnerships Portfolio The World Bank and UN Inter-Agency Trust Funds. Hentet november 8, 2021 fra <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2019/evaluation-of-norways-multilateral-partnerships-portfolio/>
- Norad. (2021). *Bistandsresultater.no*. Hentet november 20, 2021 fra <https://resultater.norad.no/no>
- Norad. (2021). Hva er norsk klimabistand? Hentet desember 15, 2021 fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/hva-er-norsk-klimabistand/>
- Norad. (2021). Hva er norsk klimabistand? Hentet desember 29, 2021 fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/hva-er-norsk-klimabistand/>
- Norad. (2021). *Slik brukes bistandsmilliardene: Sterk økning i helsebistanden, mer til de fattigste i koronaåret*. Hentet november 15, 2021 fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/slik-var-norsk-bistand-i-2020/>
- OECD. (2019). *Amounts mobilised from the private sector for development*. Hentet mai 11, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm>
- OECD. (2019). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019. Hentet desember 15, 2021 fra <https://www.oecd.org/dac/oecd-development-co-operation-peer-reviews-norway-2019-75084277-en.htm>
- OECD. (2020). Earmarked funding to multilateral organisations: how is it used and what constitutes good practice? Hentet november 15, 2021 fra



- <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Multilateral-development-finance-brief-2020.pdf>
- OECD. (2020, Oktober). Earmarked funding to multilateral organisations: how is it used and what constitutes good practice? Hentet november 18, 2021 fra <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Multilateral-development-finance-brief-2020.pdf>
- OECD. (2020). Multilateral Development Finance 2020. Hentet desember 14, 2021 fra [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020\\_e61fdf00-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020_e61fdf00-en)
- OECD. (2021, april). *Official Development Assistance (ODA)*. Hentet oktober 13, 2021 fra <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>
- Regjeringen. (2009). St.meld. nr. 13 (2008-2009), Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom. Hentet desember 3, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-13-2008-2009-/id545698/>
- Regjeringen. (2012). Meld. St. 11, (2011–2012) Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken. Hentet desember 15, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/dc5be7cf9f4e41ca9ff5cd165a1d1c69/no/pdfs/stm201120120011000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2014). Meld. St. 25 (2013–2014), Utdanning for utvikling. Hentet desember 27, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-25--20132014/id762554/>
- Regjeringen. (2019). Meld. St. 27 (2018 –2019), Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid. Hentet oktober 2, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- Regjeringen. (2020). Prop. 1 S (2020–2021). Hentet november 15, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768027/>
- Regjeringen. (2021). Hurdalsplattformen 2021-2025. Hentet oktober 20, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Regjeringen. (2021). Prop. 1 S (2021-2022). Hentet november 28, 2021 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/023ef43fe9f74170864699fdb8383f1d/no/pdfs/prp202120220001\\_udddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/023ef43fe9f74170864699fdb8383f1d/no/pdfs/prp202120220001_udddpdfs.pdf)
- Reinsberg, B., Michaelowa, K., & Eichenauer, V. (2014). The rise of multi-bi aid and the proliferation of trust funds. Hentet fra [https://www.researchgate.net/publication/299407090\\_The\\_rise\\_of\\_multi-bi\\_aid\\_and\\_the\\_proliferation\\_of\\_trust\\_funds](https://www.researchgate.net/publication/299407090_The_rise_of_multi-bi_aid_and_the_proliferation_of_trust_funds)

- Riksrevisjonen. (2018). *Undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*. Hentet april 28, 2019 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2017-2018/norges-internasjonale-klima--og-skogsatsing/>
- Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*. Hentet desember 29, 2021 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-informasjon-om-resultater-av-bistand-til-utdanning/>
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond. Dokument 3:4 (2021–2022)*. Hentet desember 8, 2021 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-norsk-bistand-til-verdensbankens-fond/>
- Røst, E. (2018, juni 26). «Dette er de 10 viktigste resultatene» – etter 10 år med et norsk regnskoginitiativ. *Bistandsaktuelt*. Hentet desember 18, 2021 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/elvestuen-om-klima--og-skogsatsingen---gitt-utgangs-punktet-er-resultatene-imponerende/>
- Røst, E. (2018, 26.06). Klima- og skoginitiativet 10 år: Har norsk regnskogbistand gitt resultater? Hentet november 28, 2021 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/har-norsk-regnskogbistand-gitt-resultater/>
- SSB. (2021, november 23). *Holdning til bistand 2021*. Hentet 2021 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/holdning-til-bistand-2021>
- Stoltenberg, J. (2016). *Min historie*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Storeng, K. (2018). *Topptungt helsefond skal redde 35 millioner liv – men er det riktig modell?* Hentet desember 18, 2021 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/utsyn-katerini-storeng-helsefond/>
- Storeng, K., Bengy Puyvallée, A. d., & Stein, F. (2021). *COVAX and the rise of the ‘super public private partnership’ for global health*. Hentet desember 15, 2021 fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2021.1987502>
- The International Commission on Financing Global Education Opportunity. (2016). *The Learning Generation, Investing in education for a changing world*. Hentet desember 27, 2021 fra <https://report.educationcommission.org/report/>
- The Lancet. (2021, Oktober 9). *Tracking development assistance for health and for COVID-19: a review of development assistance, government, out-of-pocket, and other private spending on health for 204 countries and territories, 1990–2050*. (10308), ss. 1317-1343. Hentet desember 18, 2021 fra [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)01258-7/fulltext#back-bib5](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01258-7/fulltext#back-bib5)

Trædal, T. J. (2021, desember 11). Norsk Folkehjelp ut mot norske milliarder til global vaksineinnsats. Hentet desember 11, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/0GbBpM/norsk-folkehjelp-ut-mot-norske-milliarder-til-global-vaksineinnsats>

Zuijderduijn, M., Kooijmans, O., Alpenidze, I., Vermeulen, R., Ferrari, G., Bergmann, N., & Carr, R. H. (2020). Independent Summative Evaluation of the Global Partnership for Education 2020. Hentet desember 9, 2021 fra <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-06-GPE-Independent-summative-evaluation.pdf>