



Foto: iStockphoto.com/Umnat Seebuaphan

Bør vi gi mer bistand til Verdensbanken?

Av Hans Jacob Huun Thomsen, prosjektleder i Civita

Sammendrag

Norges bistand til Verdensbankens tematiske fond har blitt omtalt som kritikkverdig av Riksrevisjonen. Stadig flere tematiske fond bidrar til fragmentering, og flere av fondene kan ikke vise til at de når menneskene som bistanden er ment for. I tillegg er det uvisst hvor kostnads-effektive fondene er, og de bidrar ikke nødvendigvis til å nå Norges utviklingspolitiske mål.

Dette notatet foreslår heller å øke kjernestøtten betraktelig til Verdensbankens internasjonale utviklingsfond, IDA, slik også Riksrevisjonen og Sending-utvalget anbefaler. I motsetning til de tematiske fondene, er IDA en sentral pilar i bankens kjernevirksomhet, der bidragene ikke øremerkes. En slik økning kan Norge gjennomføre i høst, hvor påfyllingene til IDA de neste tre årene skal avgjøres.

IDA skårer svært høyt på flere parametere. For hver krone inn, får man fire kroner igjen til effektiv fattigdomsbekjempelse. Det står i motsetning til de fleste andre kanaler for norsk bistand, hvor hver krone inn blir til mindre enn en krone i utviklingsinnsats. I tillegg har IDA svært lave administrasjonskostnader sammenlignet med andre kanaler, og tilnærmet alle bidrag går direkte til mottakerlandene. Dessuten går det i svært stor grad til de fattigste landene, som er et sentralt utviklingspolitisk mål for Norge.

En norsk økning til IDA vil også kunne begrunnes ut fra geopolitiske hensyn. Fondet har stor internasjonal anerkjennelse, spesielt i det globale sør, og kan øke Norges troverdighet og synlighet internasjonalt, og dermed gi fremgang på andre globale målsettinger. I tillegg kan en substansiell økning fra Norge føre til et gjensidig økt bidrag fra Brasil, gjennom vårt tette samarbeid i G20.

Innledning

Ingen land gir mer til bistand som andel av BNI enn Norge.¹ Likevel har flere evalueringer vist at kvaliteten er vesentlig dårligere enn kvantiteten. På en rangering av bistandskvalitet fra 2021 kom vi helt nede på 25. plass.² Det skyldtes blant annet at vi sprer pengene tynt utover, på mange ulike formål og organisasjoner, som samlet sett gir mindre effekt for pengene. Det gir økte administrative kostnader for både mottakere og givere, og fører til mangel på spisskompetanse og prioritering.

I 2023 var norsk bistand fordelt på 1605 prosjekter, 97 land og 864 partnere,³ til tross for gjentatte utviklingspolitiske målsettinger om ytterligere tematisk og geografisk konsentrasjon. En av kanalene som har blitt kritisert, er bistanden til Verdensbankens fond. Riksrevisjonen gikk systematisk gjennom norske bidrag til de ulike tematiske fondene i 2021.⁴ De konkluderer med at:

- Bistand gjennom fond bidrar ikke nødvendigvis til å nå Norges utviklingspolitiske mål.
- Flere fond kan ikke dokumentere at bistanden når menneskene de er ment for.
- Betydelige kostnader går med til administrasjon og drift. Det er uvisst om bistanden er kostnadseffektiv.
- Utenriksdepartementet har ikke en overordnet strategi.

I Hurdalsplattformen skriver Støre-regjeringen at de skal “kritisk gjennomgå bruken av globale fond for å sikre mer effektiv utviklingsbistand”.⁵ Selv om det er varslet at det vil komme en gjennomgang senere i år, er det verdt å spørre seg hvordan Norges bistand til multilaterale partnere kan innrettes på en bedre måte slik at vi får mer ut av pengene. Dette spørsmålet aktualiseres denne høsten med påfyllingen av Verdensbankens utviklingsfond (IDA).

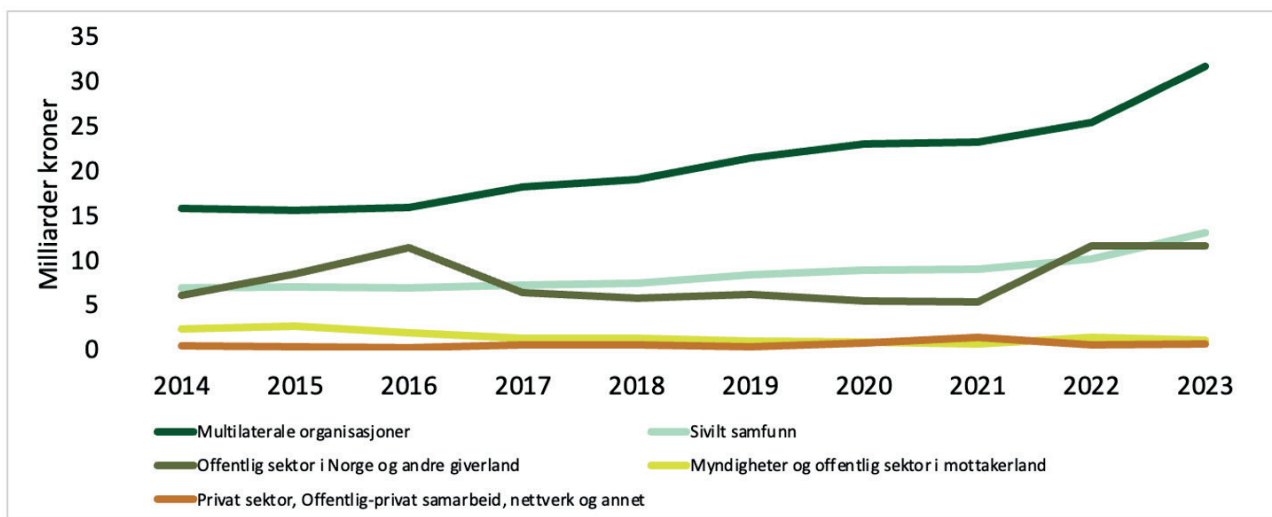
Dette notatet går gjennom Norges bistand til Verdensbanken, og diskuterer Riksrevisjonens kritikk av globale fond, også sett i lys av Solberg-regjeringens “multimelding” fra 2019. Deretter forklares det hvordan Verdensbankens utviklingsfond fungerer, og hvorfor Norge bør prioritere å øke støtten til dette fondet fremfor dagens mange tematiske fond.

Om Norges bistand til Verdensbanken

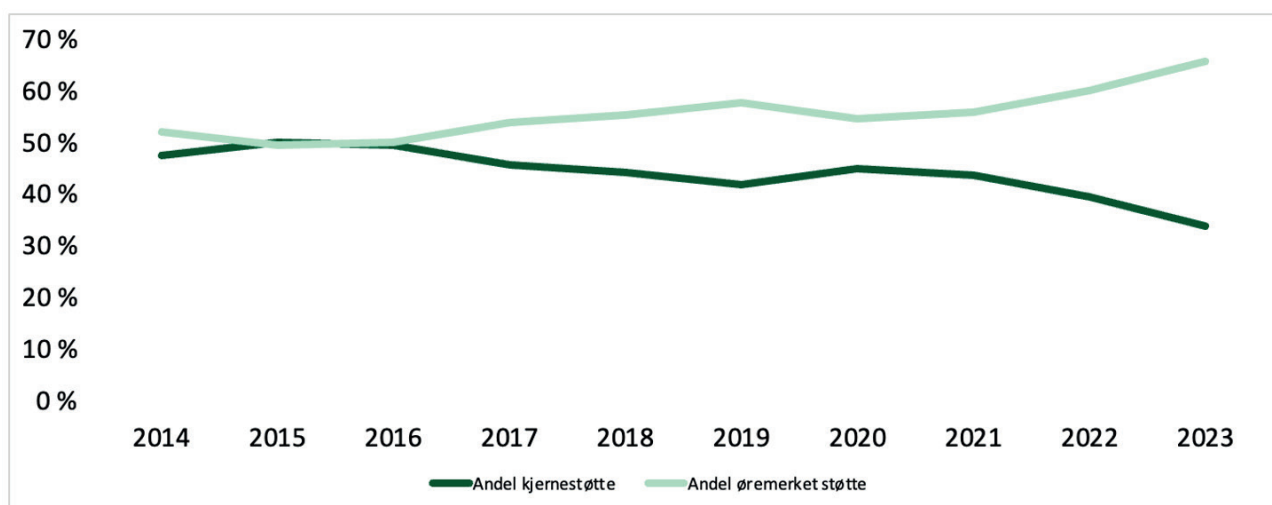
Multilaterale organisasjoner har blitt en stadig viktigere partner for norsk bistand. I 2023 var dette den desidert største kanalen, som mottok 54 prosent av norsk bistand.⁶ Dette tilsvarte 31,7 milliarder kroner. Av disse gikk 34 prosent til såkalt kjernestøtte, mens 66 prosent gikk til øremerket støtte. Mens kjernestøtte er midler uten føringer på hvilke land eller type prosjekter som skal motta midlene, som gir de multilaterale organisasjonene en fleksibilitet til å disponere midlene selv, innebærer øremerket støtte at giverlandet binder midlene til en viss type program

eller et tematisk område. Over tid har andelen av bistanden til multilaterale organisasjoner som gis i form av kjernestøtte vært fallende, med stadig mer til øremerket støtte.

Figur 1: Partnergrupper for norsk bistand, 2014-2023



Figur 2: Norsk bistand til multilaterale organisasjoner: kjernestøtte vs. øremerket bistand, 2014-2023



Kilde: Norad - Tall som teller⁷

Denne utviklingen er stikk i strid med anbefalingene til Solberg-regjeringens stortingsmelding *“Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid”* fra 2019. Der står det at *“regjeringen vil vri støtten til FN-systemet og Verdensbanken mot mer kjernestøtte.”*⁸ Selv om Solberg-regjeringen påpeker at Norge støtter flere tematiske fond, og mener de kan styrke innsatsen på prioriterte områder, mobilisere store ressurser og bidra til politisk synlighet, ser de også utfordringer ved dem. De skriver videre at bruken av tematiske fond kan bidra til fragmentering, og at man, før man støtter nye tematiske fond, *“bør vurdere om målene våre kan nås like godt gjennom eksisterende fellesfond, myk tematisk støtte eller kjernebidrag, kombinert med politisk påtrykk og styrearbeid i eksisterende organisasjoner og fond”*.

Denne kritikken av øremerkingen til tematiske fond, som har gått på bekostning av tradisjonell kjernestøtte, er kjernen i Riksrevisjonens rapport fra 2021 om norsk bistand til Verdensbankens fond. Det inkluderer GFF (helsefondet), SREP (klimafondet), CGAP (fond for finansiell inkludering) og Jobs Umbrella (fond for jobbskaping). Riksrevisjonen konkluderer med at flere av disse tematiske fondene ikke kan vise til tilstrekkelige resultater på bakkenivå eller dokumentere at bistanden når menneskene den er ment for, og at betydelige midler går til administrasjon og drift. Videre peker Riksrevisjonen på at omtrent halvparten av de 143 landene som mottok bistand fra norskstøttede fond, var mellominntektsland, til tross for målet om at en større andel av norsk bistand skal gå til de minst utviklede landene – i tråd med bærekraftsmålet om å gi 0,2 prosent av BNI til de minst utviklede landene.⁹ I tillegg bidrar mange tematiske fond til en fragmentering av bistanden, som det over tid har vært et sentralt mål i norsk utviklingspolitikk å motvirke. Det er fordi fragmentering kan bidra til høye transaksjonskostnader. Dermed blir det vanskelig for mottakerlandene å styre egen utvikling, som gjør bistanden mindre effektiv. Verdensbanken foretrekker derfor å motta kjernestøtte, fordi tematiske fond potensielt kan være ineffektive og bidra til duplisering og fragmentering av den globale bistandsarkitekturen.

Det svenske utenriksdepartementet har blant annet vært kritiske til opprettelsen av det globale helsefondet (GFF), der Norge har vært den største bidragsyteren, fordi risikoen for fragmentering kan være større enn gevinsten ved å støtte det. Derfor anbefaler Riksrevisjonen at Norge vurderer å gi mer av den multilaterale støtten til Verdensbanken som kjernestøtte istedenfor.

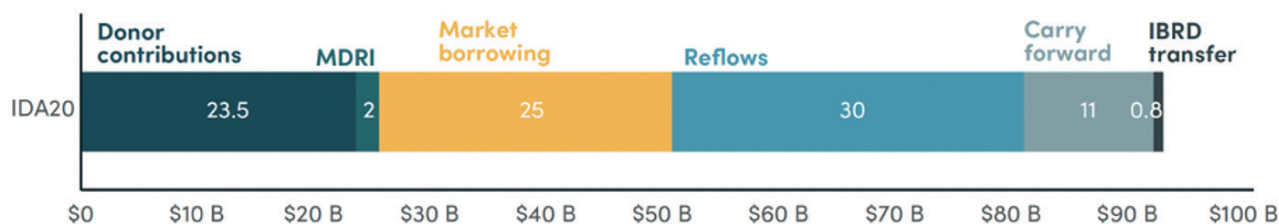
Verdensbankens utviklingsfond (IDA)

Store deler av kjernestøtten til Verdensbanken går til bankens internasjonale utviklingsfond, "International Development Association" (IDA). Selv om man refererer til IDA som et «fond», er det vesensforskjellig fra andre fondsmekanismer. IDA er en sentral pilar i bankens kjernevirksomhet, der bidragene ikke øremerkes. IDA er den største og viktigste finansieringskilden innen bistand til verdens fattigste land, og finansierer blant annet fattigdomsreduksjon, infrastruktur for økonomisk utvikling, utbygging av helse- og utdanningstjenester, og styrking av sosiale velferdsordninger. I tillegg er IDA verdens største fond for klimatilpasning for fattige land, der behovene er størst.

IDA fungerer slik at de fattigste og mest gjeldstyngede landene får støtte i form av gavebistand, mens land med litt høyere bruttonasjonalinntekt per person og lavere gjeldsbyrde kan låne til svært lave renter og med opptil 50 års tilbakebetalingstid. Fordi IDA gir tilskudd og sterkt subsidierte lån til sine mottakerland, må midlene fylles på av givere hvert tredje år. Den neste påfyllingen (IDA21) skjer denne høsten. Her er målet å øke den totale rammen, og å satse enda mer på klimatilpasning og bekjempelse av fattigdom og sult, som er høyt prioritert av Verdensbankens president, Ajay Banga.

Som finansinstitusjon kan Verdensbanken bruke Norges og andre giverlands bidrag til å låne store tilleggsmidler fra finansmarkedet på svært gunstige vilkår. Aktører i markedet vet at risikoen forbundet med å investere med IDA er ekstremt lav. I tillegg resirkulerer banken pengene som (de mindre fattige) landene med lån i IDA, hele tiden betaler tilbake, og ubrukte penger fra tidligere påfyllinger overføres til neste påfylling. For inneværende påfyllingsperiode ser bildet slik ut:

Figur 3. IDA20 sources of finance (estimated \$ billions)

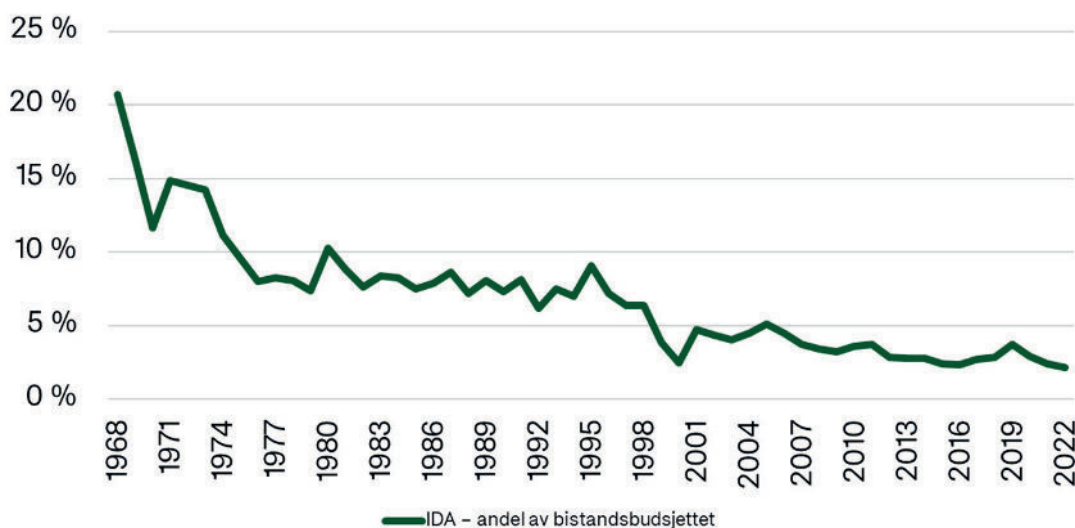


Kilde: Center for Global Development¹⁰

Siden IDA kan låne store tilleggsmidler fra finansmarkedet på gunstige vilkår, er IDA en svært kostnadseffektiv katalysator. Det er beregnet at 1 USD i grunnkapital, gir 4 USD i mobiliserte midler til bistand.¹¹ Med andre ord blir pengene vi investerer mangedoblet. I inneværende treårsperiode har det norske bidraget til IDA på 3,35 milliarder kroner blitt til 11,5 milliarder i innsats, direkte til mottakerlandene. Dette står i skarp motsetning til de fleste andre kanaler for bistanden, der hver krone inn blir til mindre enn en krone i utviklingsinnsats. Mens de fleste andre kanaler har 10-20 prosent i administrasjonsutgifter,¹² har IDA svært lave administrasjonskostnader.¹³

Til tross for svært imponerende resultater, gir Norge lite til IDA sammenlignet med andre land. En oversikt fra Verdensbanken over andelen av ODA-bistanden som går til IDA, viser at vi gir halvparten så mye som Sverige. Nylig annonserte også Danmark at de øker bevilgningene til IDA med 40 prosent.¹⁴ Dermed kan de forbigå Norge i den neste påfyllingen, til tross for at Danmarks bistandsbudsjett kun er litt over halvparten av Norges. Samtidig har andelen av det norske bistandsbudsjettet som går til IDA blitt drastisk redusert fra oppstarten av norsk bistand til i dag.

Figur 4: Andelen av Norges bistandsbudsjett til IDA



Kilde: Norad

Anbefalinger:

I forbindelse med IDA-påfyllingene denne høsten, bør Norge øke bidraget sitt substansielt. Det anbefales i dette notatet, i likhet med anbefalingene fra både Riksrevisjonen og Sending-utvalget.¹⁵ Slik kan vi få mest mulig igjen for hver krone vi bruker på bistandsbudsjettet.

En økning i kjernestøtten til IDA virker å være en langt mer effektiv pengebruk enn å støtte mange av Verdensbankens ulike tematiske fond. Mens de tematiske fondene har usikre resultater, blir effekten av hver krone vi investerer i IDA mangedoblet. Samtidig er IDAs investeringer i større grad i tråd med Norges utviklingspolitiske mål om å konsentrere bistanden om de fattigste landene. For eksempel gikk 75 prosent av IDAs investeringer i 2023 til afrikanske lavinntektsland.

I tillegg til å være en svært effektiv kanal for bistand til fattige land, er det også et geopolitisk argument for å øke finansieringen til IDA. Siden utviklingsfondet har svært høy anseelse blant fattige utviklingsland og små øystater, som ser på IDA som avgjørende for deres økonomiske og sosiale utvikling, kan en økt satsing gi Norge økt synlighet og anerkjennelse. Dessuten er det sannsynlig at et økt norsk bidrag kan føre til gjensidige forpliktelser fra Brasil. De var lenge en bidragsyter til IDA før Bolsonaro-regjeringen kuttet i støtten. Med en ny regjering i Brasil, og Norges rådgiverrolle gjennom formannskapet i G20 dette året – hvor det er et felles sterkt fokus på å bekjempe sult og styrke matsikkerheten i fattige land – kan Norge ha en avgjørende innflytelse på hva Brasil gjør. Brasil er også arrangør av klimatoppmøtet i 2025 (COP30), hvor en satsing på IDA, som blir definert som en sentral global satsing på effektiv klimatilpasning, kan føre til et vellykket møte.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på hansjacob@civita.no eller civita@civita.no

Noter

- 1 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-det-eneste-landet-med-1-prosent-til-bistand/id3033900/>
- 2 <https://www.cgdev.org/quoda-2021>
- 3 <https://resultater.norad.no/no>
- 4 <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-norsk-bistand-til-verdensbankens-fond/>
- 5 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- 6 <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2024/tall-som-teller---statistikk-over-norsk-utviklingsbistand-i-2023/>
- 7 <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2024/tall-som-teller---statistikk-over-norsk-utviklingsbistand-i-2023/>
- 8 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- 9 <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/samarbeid-for-aa-naa-maalene>
- 10 <https://www.cgdev.org/publication/abcs-ifis-understanding-world-banks-ida21-replenishment>
- 11 https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/13/japan-and-world-bank-host-ida20-launch-global-community-consolidates-commitment-to-the-poorest-with-93-billion-package?_gl=1*1c7oi3n*_gcl_au*MTk5MDIzMzc5MC4xNzE5MjYxNDUy
- 12 <https://devinit.org/resources/donor-approaches-overheads-local-national-partners/>
- 13 <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ida-financial-products/lending-rates-and-fees#2>
- 14 https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/09/23/-denmark-announces-40-increase-in-pledge-to-world-bank-s-ida?cid=ECR_E_NewsletterWeekly_EN_EXT&deliveryName=DM230845
- 15 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/investering-i-en-felles-fremtid/id2977341/>