

Til:
Utenriksråden, Utenriksdepartementet
Departementsråden, Klima og miljødepartementet

Kopi til:

Fra:
Evalueringsavdelingen

Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges portefølje for multilaterale partnerskap - Verdensbanken og FNs fellesfond

Innledning

Finansiering av multilaterale organisasjoner fortsetter å være et viktig element i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. I 2018 ble mer enn halvparten av norsk bistand kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. En økende andel av denne bistanden fordeles gjennom fondsbaserte mekanismer i organisasjonene.

Det multilaterale systemet består i dag av over 200 organisasjoner. Verdensbanken og FNs utviklingsprogram (UNDP) er de viktigste multilaterale mottakerne av norsk bistand. De fondsbaserte mekanismene i Verdensbanken og UNDP tilbyr giverne en sammensatt pakke av administrative, juridiske og økonomistyringstjenester for å gi bistand til spesifikke tematiske eller geografiske områder som er av gjensidig interesse. Forskjellen mellom fondene avhenger av tjenestene og den rollen henholdsvis Verdensbanken og UNDP har i fondene.

Verdensbanken tilbyr to typer fond herunder IBRD-fond som er styrt av banken, og «Financial Intermediary Fund» (FIF). Den sistnevnte fondstypen har styrer som er uavhengige av banken. UNDP tilbyr fire ulike fondsbaserte mekanismer styrt av UNDP. I tillegg huser UNDP Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO) som administrerer FNs fellesfond på vegne av FN-systemet.

Denne evalueringen gjør en vurdering av Norges portefølje av fond i Verdensbankens og FNs fellesfond som er administrert av MPTFO i UNDP. Norge er blant de største bidragsyterne til disse fondene. Evalueringen søker å svare på følgende spørsmål:

- Hva er Norges grunnleggende motivasjon for/ forventning til å delta i multilaterale fond?
- Hvordan treffer deltagelsen i fondene Norges forventninger?
- Hvordan er den operasjonelle effektiviteten i fondene?
- Hvor effektive er oppfølgings-, evaluerings- og kontrollfunksjonene i fondene?

Hovedfunn

Hva er Norges grunnleggende motivasjon for og forventninger til å delta i multilaterale partnerskap?

Norge anerkjenner multilaterale fond som:

- Et verdifullt verktøy for å fremme multilateralisme.
- Et tiltak for å mobilisere multilateral innsats på områder som er av spesiell interesse for Norge. Gjennom deltakelse i fond forventer Norge å synliggjøre disse områdene, slik at de prioriteres i de langsiktige planene til likesinnede giverland, og hos de multilaterale partnerne.
- Et verktøy der Norge kan benytte seg av den internasjonale kompetansen, forvaltningssystemene og omdømmet til de multilaterale partnerne.
- Et middel for å effektivisere administrasjon - både for seg selv, de multilaterale partnerne og mottakerne.

Norge anser videre at godt planlagte og forvaltede fond kan forbedre synligheten av prioriterte områder og bedre effektiviteten av multilateral bistand.

Fra Verdensbankens synspunkt ses fondene som midler for å supplere Det internasjonale utviklingsfondet IDA (gir nær rentefrie, langsiktige lån, så vel som gavebistand til de fattigste landene) og for å gi støtte, tilnærmet lik IDA-vilkår, til mellom-inntektsland, som ellers ligger utenfor målgruppen for IDA. I tillegg brukes fondsmidler til å finansiere bankens analyse- og utredningsvirksomhet, noe som er til gjensidig nytte for banken og dens klienter.

Fra MPTFOs synspunkt utgjør FNs fellesfond en av få finansieringskilder som kan benytte seg av hele styrken til FN-systemet, til forskjell fra donorfinansieringen av hver enkelt FN-organisasjon.

Hvordan treffer deltagelsen i fondene Norges forventninger?

- *Et verdifullt verktøy for å fremme multilateralisme*
 - I de fleste av fondene i Norges portefølje samles flere land for å gi finansiell og politisk støtte til saker av global betydning. Humanitære og fredsbyggende fond har den mest mangfoldige deltagelsen, med opptil 60 givere. Deltakelsen i fond under Norges internasjonale klima- og skoginitiativ (NICFI) har vokst over tid.
 - Fondsmidler har styrket organisasjonenes kapasitet til å levere på sitt mandat. For Verdensbanken finansierer fondene rundt en tredjedel av driftskostnadene, i tillegg til å bidra til indirekte kostnader (overhead). For UNDP utgjør MPTF rundt en tiendedel av driftsbudsjettet.
 - FIF i Verdensbanken og FNs fellesfond styrker multilateralisme ved å fordele ressurser på tvers av multilaterale utviklingsbanker, FN og andre statlige og ikke-statlige aktører. Fondenes evne til å styrke multilateralisme øker over tid, etter hvert som fondsbevilgningene spres til flere av organisasjonene som gjennomfører bistanden.
- *Et tiltak for å mobilisere multilateral innsats på områder av spesiell interesse for Norge*
 - Det er en høy grad av samsvar mellom spørsmålene på den politiske agendaen i Norge og i Verdensbanken. Prioriteringer som er på dagsordenen i Norge forekommer ofte på bankens agenda.
 - Fond fremmer tematiske prioriteringer (internasjonale klima- og skoginitiativ, helse, humanitær bistand og nå nylig utdanning), og geografiske områder av interesse for Norge herunder lavinntekts, sårbare stater inkludert stater hvor det er fare for avskoging i Afrika og Latin-Amerika)
 - De fleste av midlene mobiliserer en betydelig mengde utviklingsbistand fra andre givere. Storbritannia, Sverige, Nederland, Spania, Tyskland, Danmark, Irland og Canada er de viktigste partnerlandene for Norge.
- *Et verktøy for å benytte seg av UNDPs og Verdensbankens kompetanse, forvaltningssystemer og omdømme.*
 - Å benytte seg av fond gir giverne tilgang til fagpersonell i fondsforvaltnings-organisasjonene. Staben hos fondsforvaltere har omfattende sektor- og fondsforvaltningserfaring.
 - I aktiviteter utført av Verdensbanken utgjør utgifter til bankens stab mindre enn en femtedel av samlede utgifter. Brorparten går til kortvarige konsulentoppdrag og midlertidige ansatte, som utgjør over halvparten av utbetalingene.
 - Mobilisering av ressurser fra privat sektor er fortsatt marginal i den norske fondsporteføljen, til tross for at Norge, dens likesinnede partnere og fondsforvaltningsorganisasjonene alle har dette som et prioritert mål.

Hvordan er den operative effektiviteten i styring og ledelse for de norske partnerskapene?

- Dagens fondsportefølje gjenspeiler tidligere og nåværende prioriteringer for Norge og dets samarbeidspartnere. Norges portefølje har vokst over tid på grunn av en jevn igangsetting av nye initiativer og få avslutninger av inngåtte avtaler. Dokumentanalyser og intervjuer viser mangel på strategier for å avslutte engasjementer.
- Skiftende politiske prioriteringer over tid gjør at man har en portefølje bestående av noen få fond med store bidrag, kombinert med et stort antall mindre fond.
- Norge er en forutsigbar bidragsyter som har innbetalt sine forpliktelser i de fleste av fondene. I flere fond er Norges andel av bidrag i forhold til forpliktelsene høyere enn hos de andre partnerne.
- Den totale kostnaden for å gi bistand gjennom fond kommer ikke tydelig fram. Driftskostnader belastes fondsmidler i flere ledd, etter hvert som tildelingene beveger seg nedover bistandsverdikjeden.
- For å unngå dobbel belastning av driftskostnader innad i FN-systemet tillater ikke FN at fellesfondene gir underkontrakter på fondsfinansiert arbeid blant FN-organisasjonene. Kostnader i Verdensbankens fond øker ettersom den nye kostnadsinndekningsmodellen implementeres i banken.
- Den administrative byrden av å følge opp fond er ikke ubetydelig for Norge. Noen fond mottar bidrag både fra departementene og Norad. Den administrative oppmerksomheten er hovedsakelig rettet mot kontroll av resultatrammeverk og juridiske aspekter ved individuelle avtaler i oppstartfasen. Vurderinger av finansielle og risikostyringsaspekter, eller av alternativer til opprettelse av nye fond innenfor eller utenfor dagens portefølje, i oppstarts- eller driftsfasen, er sjelden tilstede.

- Det er tidkrevende å kanalisere bistand gjennom fondsbaserte mekanismer. Implementering tar tid og avhenger blant annet av andre givernes bistandsforpliktelser og preferanser, regler, rutiner og forvaltningspraksis hos fondsforvalter, og kontekst i mottagerland.
- Norske bidrag gis ofte i en tidlig fase etter at et fond er opprettet. Opphopning av ubrukte midler hos fondsforvalter eller parter nedover i bistandsverdikjeden skyldes sannsynligvis et større fokus på allokering og inngåelser av avtaler, i motsetning til fremgang i avtalt arbeid.
- Renteinntekter fra ubenyttede midler krediteres fondskontoen hos fondsforvalter eller støttemottager, avhengig av utbetalingene fra fondet. I ett tilfelle har renteinntekten blitt kreditert et tilknyttet fond innen det samme tematiske området.
- Noen fond nyter lovfestede unntak for når det gjelder utbetaling av bidrag, jmf romertallsvedtak i statsbudsjettet. Unntakene gjelder utbetalingstakt og at tilskuddsbevilgende organ kan følge fondets regler og forskrifter. Gjennomganger av budsjett dokumenter viser variasjon i unntakenes innhold og omfang, og lite veiledning til tolkning av unntakene for saksbehandlere.

Hvor effektive er oppfølgings-, evaluerings- og kontrollfunksjonene i fondene?

- Det er stor variasjon i den offentlige tilgangen til informasjon om bruken og resultatene av midlene som er gitt til Verdensbankens fond og FNs fellesfond. Informasjon om sistnevnte finnes på MPTF Gateway, som er en brukervennlig og åpen kilde for å analysere resultatene til FNs fellesfond og dens utførende partnere. For midler som er kanalisert gjennom Verdensbanken er både tilgang og omfang av informasjon begrenset.
- Resultatansvar for tildelingene fra FNs fellesfond ligger hos FN-organisasjonen som er støttemottager. For Verdensbankens IBRD-fond er plassering av resultatansvar avhengig av hvem som utfører arbeid støttet av fondet. For arbeid utført internt i Verdensbanken, noe som utgjør under en femtedel av tildelingene, tar banken fullt ansvar. For resterende arbeid som er utført av tredjeparter under tilsyn av Verdensbanken, ligger resultatansvar hos tredjeparten.
- Både Verdensbanken og UNDP er ansvarlige for resultatene av FIF når de mottar bistandsmidler fra slike fond, i deres rolle som implementerende partner. Til sammen står de to organisasjonene ansvarlig for mer enn halvparten av tildelingene fra disse fondene.
- Prosjekter som banken selv utfører er underlagt sluttevaluering, som valideres av Verdensbankens uavhengige evalueringsenhet (IEG). Mens IEG tidligere foretok systematiske årlige gjennomganger av utvalgte FIF, er det nå sjelden at IEG gjennomfører evalueringer av slike fond.
- Evalueringsavdelingen (EVAL) i Norad, under sin tidligere samarbeidsavtale med IEG, ga støtte til gjennomganger av FIF. På eget initiativ, og på forespørsel fra UD, har EVAL også foretatt noen få evalueringer av individuelle IBRD-fond. Imidlertid er det sjelden at evalueringer av individuelle fond er på EVALs årlige evalueringsplaner.

Konklusjon

Fondene i Norges portefølje representerer et velegnet multilateralt verktøy for å øke bistanden til tematiske og geografiske områder av interesse for Norge, samtidig som det styrker den individuelle og samlede kapasiteten til Verdensbanken og FNs organisasjoner i å levere på sitt mandat.

Verdensbanken og FNs fellesfond tilbyr robuste fondsbaserte mekanismer for å gi bistand til områder av interesse for Norge. Fondsbaserte mekanismer gir Norge tilgang til bankens fagpersonell og bankens regelverk, blant annet for å anskaffe og styre konsulent tjenester som bidrar i utvikling av interesseområder for Norge.

Fondsbaserte mekanismer har primært katalysert utviklingsbistand fra Norges likesinnede givere. Mobilisering av privat finansiering, særlig fra privat næringsliv, er ennå ikke realisert.

Dagens portefølje er et resultat av en regelmessig etablering av nye initiativer for å imøtekomme skiftende nasjonale prioriteringer, og en mangel på avslutningsstrategier for inngåtte avtaler. Fokus i den norske bistandsadministrasjonen er på å sikre kvalitet ved inngåelsen av en avtale. Det er mindre oppmerksomhet rundt økonomi- og risikostyring, både ved det enkelte fond og på porteføljenivå.

Det finnes flere avtaler for å støtte et enkelt initiativ. Duplisering skjer både på grunn av at fondene mottar bidrag fra mer enn ett norsk forvaltningsorgan, og den pågående praksisen fra Verdensbanken om å etablere parallelle fond. Det er tidkrevende å gi bistand gjennom fondsbaserte mekanismer. Den totale kostnaden for å gi bistand gjennom fond kommer ikke tydelig fram, da driftskostnader belastes tildelingene fra fond i flere ledd. Nåværende praksis reduserer sannsynligvis andelen av bistand som når fram til gjennomføring av tiltak i lav-inntekts mottagerland.

Norge er en fleksibel og forutsigbar bidragsyter som utbetaler tilskudd i en tidlig fase etter at fond er opprettet. Tidlig utbetaling, sammen med fondsforvaltningspraksis hvor fokus er på allokering og inngåelser av avtaler, i motsetning til fremgang i avtalt arbeid, bidrar til oppbygging av ubrukte midler i fond.

Det er mangel på offentlig tilgang til informasjon om bruken av midlene i Verdensbankens fond. Informasjonen som er tilgjengelig for saksbehandlere gir ikke tilstrekkelig grunnlag for sammenligninger over år og på tvers av fond.

Nåværende evalueringsrutiner og praksis er ikke tilstrekkelig for å ivareta hensyn til effektivitet i bruk av fondsmidler.

Anbefalinger

- Ta i bruk en porteføljeforvaltningstilnærming, hvor sammensetning av fondsporteføljen justeres regelmessig med hensyn til politiske prioriteringer og administrativ ressurstilgang. Dette inkluderer en innsats for å utvikle indikatorer for porteføljens måloppnåelse, retningslinjer for inngåelse og avslutning av nye avtaler og utvikling av porteføljestyringskompetanse i organisasjonen.
- Revurder praksisen hvor flere forvaltningsorganer gir bidrag til det samme fondet. Der det er relevant med flere avtaler bør det begrunnes av det berørte organ.
- I samarbeid med likesinnede givere, Verdensbanken og UNDP, innlede diskusjoner for å utvikle kostnadsinndekningsrutiner som synliggjør alle driftsutgifter på et enkelt ledd i verdikjeden. Den nåværende praksisen med å belaste driftsutgifter på flere punkter i verdikjeden legger ikke til rette for effektivitet i tilskuddsforvaltning, og påvirker andelen av hjelpen som kommer fram til de endelige mottakerne.
- Utbetaling av bidrag bør være knyttet til milepæler i gjennomføringsplaner som er avtalt med fondsforvalter. Avvik i betalingsplaner fra milepælene bør begrunnes av tilskuddsforvalteren.
- Departementet bør utarbeide retningslinjer for tolkning av lovpålagte unntak som gjelder utbetaling av bidrag til spesifikke fond. Tilskuddsforvaltningen må ta hensyn til slik veiledning og begrunne avvik når det er nødvendig.
- Utvikle insentivmekanismer for fondets administrator for å mobilisere bidrag fra privat sektor til fondet. Departementet bør, i samråd med likesinnede givere og Verdensbanken, samt MPTFO, ta initiativ til å etablere en felles standard for rapportering, evaluering og offentliggjøring av informasjon om bruk og resultater av fondsmidler.

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden/departementsråden på grunnlag av notat fra de avdelinger i departementene som er ansvarlige for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes involverte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal de ansvarlige avdelinger senest innen ett år, rapportere til utenriksråden/departementsråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning», datert 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

Balbir Singh
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur