

Innspill til Prosjekt Vendepunkt om kanalvalg i bistanden

Bidragstyttere: Adra Norge, Atlas-Alliansen, Caritas, FN-sambandet, FORUT, Langsikt, LHL Internasjonal, UNICEF og Utviklingsfondet

Organisasjoner som tilslutter seg innspillet: Digni, GRID-Arendal, KFUK-KFUM Global, Kirkens Nødhjelp og FOKUS - Forum for kvinner og utviklingsspørsmål

Innledning

Kanalvalg¹ handler ikke bare om hvor norsk bistand plasseres, men om hvilke systemer, aktører og maktstrukturer Norge velger å styrke.

Den globale bistandsarkitekturen har vokst kraftig, med stadig flere aktører: Bilaterale partnere, multilaterale organisasjoner, sivilsamfunn og fondsmekanismer. Dette gjør det enda viktigere å se kanalene i sammenheng og bruke dem strategisk for å få størst mulig effekt ut av hver krone. Ulike formål krever ulike verktøy: Multilaterale kanaler er ofte best egnet for globale fellesgoder, normsetting og koordinering, mens andre innsatsområder forutsetter lokal tilstedeværelse og langsiktige partnerskap. En balansert kanalportefølje bør derfor ivareta både systembygging, lokal forankring, fleksibilitet og global koordinering. Samtidig bør kanalvalg bidra til å motvirke maktkonsentrasjon i bistandssystemet ved å flytte mer beslutningsmakt og ressurser til nasjonale og lokale aktører²

Den globale bistandsarkitekturen i endring

Den globale bistandsarkitekturen har vokst kraftig de siste to tiårene. Antall offisielle finansieringsaktører økte fra 62 i 2002 til 112 i 2021, og antall giverorganisasjoner i mange mottakerland har mer enn doblet seg fra et gjennomsnitt på 226 i 2000 til 589 i 2022. Samtidig er gjennomsnittstørrelsen på en bistandsavtale halvert i samme periode, fra 1,7 millioner USD i 2000 til under 0,8 millioner USD i 2021 (World Bank, 2024b).

¹ Kanalvalg refererer til hvilke aktører og organisatoriske strukturer norske bistandsmidler formidles gjennom fra giver til mottaker. De viktigste kanalene er: multilaterale organisasjoner (FN-systemet og utviklingsbankene), som kombinerer finansiering, normativt arbeid og operativ virksomhet; bilateral bistand, som er direkte stat-til-stat samarbeid mellom Norge og mottakerlandets myndigheter; globale fond og flergivermekanismer, som samler bidrag fra flere givere rundt konkrete formål; sivilsamfunnsorganisasjoner, der norske, internasjonale og lokale aktører gjennomfører tiltak og styrker sivil samfunn; og privat sektor, som mobiliserer investeringer og kompetanse utover tradisjonell bistand. Kanalene har ulike fortrinn og er best egnet til ulike formål – valget mellom dem bør derfor styres av hva som gir best effekt i den aktuelle konteksten.

² Det norske klima- og skoginitiativet er et godt eksempel på hvordan de ulike kanalene utfyller og forsterker hverandre. Multilaterale institusjoner, bilaterale avtaler og støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner har vært viktig for å bygge opp institusjonell kapasitet hos nasjonale myndigheter samtidig som man har styrket sivilsamfunnets rolle som vaktbikkje, forkjemper for urfolks og skogavhengige lokalsamfunns rettigheter. En svakhet ved denne ordningen er den lave andelen av totalbudsjettet som går til sivilsamfunnsorganisasjoner.

Flere enn tre av fire prosjekter gjennomføres i dag av ikke-statlige aktører, og halvparten av disse midlene går utenom mottakerlandenes egne budsjettssystemer. Resultatet er en bistandsarkitektur som har vokst fragmentert og uten en helhetlig plan, der både giverstyring og transaksjonskostnader har økt på bekostning av nasjonalt eierskap og effektivitet (World Bank 2024a).

Som en mellomstor giver med ambisjoner på mange områder, bidrar også norsk bistand til fragmentering gjennom mange øremerkede fond, parallelle finansieringsstrømmer til samme institusjoner og avtaler inngått på ulike nivåer uten tilstrekkelig samordning. Støtten til FN-systemet, utviklingsbankene, sivilsamfunn og globale fond preges av mange avtaler, brede tematiske prioriteringer og stor variasjon i hvor langsiktig og fleksibel finansieringen er. En troverdig norsk bistandspolitikk i en tid med globale kutt forutsetter derfor at Norge også tar grep med å redusere fragmenteringen i den norske bistanden.

Tverrgående prinsipper for kanalvalg

Følgende seks prinsipper bør forankres som gjennomgående føringer for norsk bistandspolitikk.

1. Porteføljelogikk, ikke kanallogikk. Kanalene må vurderes som komplementære deler av en samlet portefølje, ikke isolert. Multilaterale kanaler har tyngde på globale fellesgoder, koordinering og normarbeid; bilaterale kanaler kan styrke nasjonale systemer; sivilsamfunnsbaserte kanaler bygger lokal forankring, styrker demokrati og rettigheter og sikrer tilgang til marginaliserte grupper; privat sektor kan mobilisere kapital og kompetanse. I dag inngås for mange avtaler parallelt og uten tilstrekkelig samordning på tvers av kanaler i samme partnerland.

2. Kjernestøtte fremfor øremerking som hovedregel. Kjerne- og programfinansiering gir bedre resultater enn øremerkede prosjektbidrag for de fleste formål. Kjernestøtte gir mottakerorganisasjoner forutsigbarhet, langsiktig planleggingshorisont og handlingsrom til helhetlig prioritering, samtidig som transaksjonskostnader reduseres i alle ledd. Dette gjelder gjennomgående: For FN, utviklingsbankene, globale fond og sivilsamfunnsorganisasjoner. Øremerking har sin plass når det dokumenteres en tydelig merverdi, men bør være unntaket, ikke regelen, og helst myk øremerking.

3. Styrking av nasjonale systemer. Bærekraftige resultater forutsetter at nasjonale myndigheter, institusjoner og sivilsamfunn settes i stand til å levere tjenester og styre utvikling i egne land. Bistand som omgår nasjonale plan-, budsjett- og leveransesystemer kan gi raske resultater på prosjektnivå, men svekker statenes kapasitet på sikt. Prinsippet om bruk av nasjonale systemer er forankret i internasjonale rammeverk for utviklingseffektivitet og må gjelde gjennomgående: bilateralt gjennom institusjonsbygging, multilateralt gjennom Verdensbankens landplanmodell og FNs landkoordinatorer, og i fondsstøtte ved å koble innsatser til nasjonale prioriteringer. Sivilsamfunnet er både politisk pådriver for gode tjenester og en supplerende tjenesteleverandør, i tillegg til en motkraft til autoritære regimer, som ikke alltid bygger opp under nasjonale planer.

4. Lokalt ledet utvikling som forutsetning for norsk bistand. Maktasymmetrien i bistandsarkitekturen er strukturell: beslutningsmyndighet, prioriteringer og risikohåndtering ligger i hovedsak hos givere og internasjonale mellomledd. Lokalt ledet utvikling handler om reelt å flytte makt, ressurser og agenda-setting til nasjonale og lokale aktører – ikke bare øke andelen midler som videreformidles. Ambisjonen må gjelde for alle kanaler: i multilateral støtte gjennom reform av styringsstrukturer (bl.a. FN80), i bilateralt samarbeid ved å gå fra ensidig kunnskapsoverføring til gjensidig læring og etterspørselsstyring, og i sivilsamfunnsstøtten ved å rendyrke de nord-baserte organisasjonenes rolle som tilretteleggere og øke direkte støtte til sør-baserte aktører.

5. Addisjonalitet og fragmenteringsdisiplin. Før nye mekanismer eller avtaler etableres, bør Norge stille spørsmålet: Hva tilfører dette ut over hva eksisterende kanaler allerede leverer? Samme disiplin må gjelde innenfor hver kanals portefølje – færre, større og lengre avtaler fremfor mange små, og rutinemessig avviking av innsatser uten tydelig addisjonalitet. Dette prinsippet trenger ikke alltid gjelde for støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner, der mindre avtaler kan være nødvendig for å legge til rette for lokalt ledet utvikling.

6. Åpenhet om kostnader og resultater. Kostnadseffektivitet – hvor stor andel av hver krone som faktisk når frem til målgruppen, og hvilke resultater den skaper – er sentralt for legitimiteten til norsk bistand, særlig i en tid med kutt og politisk press. Sammenlignbare data mangler ofte på tvers av kanaler, og dagens resultatrapportering gir ofte mer innsikt i aktivitetsnivå enn i effekter. Norge bør derfor stille tydeligere krav om åpenhet og dokumentasjon i alle kanaler.

Sivilsamfunn

Et sterkt og representativt sivilsamfunn er en bærebjelke i demokratisk og sosial utvikling, både i Norge og internasjonalt. Sivilsamfunnsorganisasjoner bidrar til deltakelse, representasjon og tillit mellom mennesker og myndigheter, og spiller en sentral rolle i å løfte frem behov og rettigheter som ellers risikerer å bli oversett.

I utviklingssamarbeidet utgjør sivilsamfunn en særskilt bistandskanal fordi organisasjonene svarer på konkrete samfunnsutfordringer og udekkede behov i det globale sør, og bidrar til forankring og kunnskapsdeling om utviklingsspørsmål i Norge. Deres legitimitet springer først og fremst ut av leveranser til folk, slik som tjenester, beskyttelse, organisering og rettighetsrealisering, og den tilliten dette skaper lokalt. Støtte til sivilsamfunn er både et instrumentelt og normativt valg: å sikre tilgang, representasjon og ansvarliggjøring der andre kanaler ikke strekker til.

Sivilsamfunnsorganisasjoner har ofte høy lokal legitimitet og kontekstforståelse, forankret i langsiktig tilstedeværelse og nære relasjoner til lokalsamfunn. Tjenesteleveranser gir direkte nytte for befolkningen og danner samtidig grunnlag for politisk legitimitet til påvirknings- og rettighetsarbeid. Sivilsamfunnet når marginaliserte grupper og opererer i kontekster der statlige strukturer er svake, ekskluderende eller politisk selektive.

Samtidig viser evalueringer til strukturelle svakheter og iboende risiko ved sivilsamfunn som bistandskanal (Norad 2018; OECD 2023). Sivilsamfunnsbasert bistand kan, dersom den ikke er godt landforankret, bidra til fragmentering, svekket nasjonalt eierskap og opplevd politisering – særlig i kontekster med svake eller omstridte statlige institusjoner. Videre er beslutningsmyndighet og risikohåndtering ofte konsentrert i nord, noe som skaper et vedvarende spenn mellom ambisjonen om lokalt ledet utvikling og faktisk praksis.

Regjeringen bør derfor:

- Rendyrke sivilsamfunnsstøtten ut fra sin komparative merverdi og komplementære rolle, som styrking av demokratisk utvikling og rettigheter, støtte til lokalt ledet utvikling og tjenesteleveranser.
- Sikre større forutsigbarhet, fleksibilitet, tydeligere rolleforståelse og mindre overlapp med multilaterale implementeringsstrukturer.

Bilateralt

Med unntak av den ekstraordinære støtten til Ukraina og bilaterale avtaler med sentrale skogland gjennom NICFI, spiller bilateral bistand (budsjett-, sektor- eller prosjektstøtte direkte til andre lands myndigheter) en begrenset rolle i norsk bistandspolitikk. Dersom denne bistandsformen fortsatt skal ha en plass, må innsatsen konsentreres om virkemidler med tydelig merverdi – der norsk forvaltningskompetanse er særlig relevant, der tett politisk samarbeid er avgjørende, eller der fleksibilitet og risikoappetitt gir merverdi.

Kunnskapsbanken har vært det sentrale satsingsområdet og representerer et ambisiøst forsøk på å bruke norsk forvaltningskompetanse til å styrke institusjoner i samarbeidsland. Erfaringene viser likevel at effekter av institusjons- og kapasitetsbygging er krevende å dokumentere, og modellen innebærer en risiko for tilbudsstyring der norske løsninger får for stor plass på bekostning av lokal kontekst (Norad 2015; 2021). Det finnes få helhetlige og uavhengige evalueringer av porteføljen, noe som svekker kunnskapsgrunnlaget for videre satsing.

Regjeringen bør derfor:

- Forutsette at en eventuell videreføring av Kunnskapsbanken bygger på tydelige prioriteringer, tydeligere krav til reell lokal etterspørsel - der partneren har forpliktet seg på en måte som er troverdig også uten norsk finansiering, bedre dokumentasjon av resultater og tettere kobling til øvrig landinnsats.
- Vurdere mer systematisk når stat-til-stat samarbeid gir merverdi sammenlignet med multilaterale og sivilsamfunnsbaserte kanaler, basert på en helhetlig og uavhengig evaluering av porteføljen.
- Legge til rette for at Kunnskapsbanken støtter regionale kompetansemiljøer i sør til å spille rollen som kapasitetsbyggere i sin egen region – fremfor å kanalisere norsk ekspertise direkte.

FN og det bredere multilaterale systemet spiller en grunnleggende rolle for utvikling av globale normer, koordinering og håndtering av globale fellesgoder. FN forankrer internasjonalt samarbeid i folkeretten og universelle menneskerettigheter, og er en sentral garantist for en regelstyrt verdensorden i en tid preget av geopolitisk rivalisering og økende fragmentering. Gjennom sitt universelle mandat har FN en unik legitimitet og tilstedeværelse, også i politisk sensitive og ustabile kontekster der andre aktører har begrenset handlingsrom.

FNs styrke ligger i kombinasjonen av normativ og operasjonell kapasitet. Organisasjonen setter globale standarder og rammeverk, samtidig som den bidrar til koordinering og gjennomføring av humanitær og utviklingsrettet innsats i stor skala. Rollen som humanitær koordinator, gjennom clustersystemet og FNs landkoordinatorer, er særlig viktig for å sikre samordning, ansvarlighet og helhetlig respons. Denne dualiteten er avgjørende for FNs legitimitet: et FN som kun var normsetter, uten operasjonell forankring, vil potensielt stå svakere både politisk og praktisk.

Samtidig må utfordringer knyttet til FN-systemets kostnadsnivå, byråkrati og effektivitet tas på alvor. Overlappende strukturer, kompleks styring og høye administrative kostnader svekker gjennomslagskraften og reduserer kostnadseffektiviteten. Dette tilsier at FN i større grad bør legge til rette for finansieringsmekanismer for nasjonale, lokale og sivilsamfunnsbaserte aktører og et tettere og mer systematisk samarbeid mellom disse og FN.

Norge bør styrke FNs effektivitet med politisk støtte til reform, tydelige forventninger i styringsdialogen og krav om bedre samordning, kostnadskontroll og transparens. Forutsigbar og langsiktig finansiering er samtidig nødvendig for å redusere fragmentering og muliggjøre reform.

Regjeringen bør derfor:

- Prioritere arbeidet med reform av FNs finansregelverk, særlig for pliktige FN-bidrag. Støtte forslaget om å frata stemmerett i FNs generalforsamling tidligere enn i dag for land som ikke betaler fullt og i tide.
- Forplikte seg til en inkluderende og medlemsstatstyrt FN80-reform, med styrket demokratisk legitimitet, åpenhet og ansvarlighet. Sivilsamfunnets deltakelse må være reell og meningsfull, ikke symbolsk.
- Verne aktivt om FNs normative rolle, særlig knyttet til menneskerettigheter, likestilling, folkeretten og sivilsamfunnets handlingsrom. Ha et aktivt forhold til hvordan man sikrer dette dersom FNs operative virksomhet nedskaleres.

Verdensbanken

Verdensbanken er Norges viktigste kanal for langsiktig utviklingsfinansiering og fattigdomsreduksjon, og den største enkeltmottakeren av norsk bistand. IDA er Verdensbankens hovedinstrument for de fattigste landene. IDA har høy mobiliseringseffekt og er bygget på en modell der midlene fordeles innenfor bankens rammer basert på mottakerlandenes egne utviklingsplaner. Dette gir et viktig grunnlag for nasjonalt eierskap og mer sammenhengende utviklingsprosesser.

IDA er også en sentral institusjonsbygger. Gjennom støtte til grunnleggende statlige funksjoner som skatteforvaltning, offentlig finansforvaltning, sosiale sikkerhetsnett, helse og utdanning, bidrar IDA til langsiktig kapasitetsbygging. Et stort antall trust funds og finansielle mellomfond har bidratt til økt kompleksitet, høyere administrasjonskostnader og svakere sammenheng mellom finansiering, nasjonalt eierskap og helhetlige landstrategier, som har bidratt til å svekke IDA over tid. Samtidig kan fond i enkelte tilfeller gi merverdi, særlig der de brukes til å teste nye tilnærminger som senere integreres i Verdensbankens kjernevirksomhet, eller i kontekster der IDA ikke kan operere, for eksempel i sårbare stater med manglende institusjonell kapasitet.

Regjeringen bør derfor:

- Vri støtten til Verdensbanken fra fond til kjernefinansiering gjennom IDA.
- Gjøre IDA til standardvalget for norsk støtte til Verdensbanken: Utgangspunktet bør alltid være – "Hvis IDA allerede gjør dette, hvorfor ikke bruke IDA?" Fond og øremerkede mekanismer bør kun brukes der IDA ikke kan dekke behovet.

De regionale utviklingsbankene

De regionale utviklingsbankene utgjør viktige supplementer til Verdensbanken. De kombinerer finansielle muskler med sterk regional forankring og spiller en sentral rolle i dialogen med medlemsland, særlig innen infrastruktur, energi, privat sektor og bred økonomisk utvikling. Samtidig er det betydelige forskjeller i bankenes innretning og fattigdomsprofil. Den afrikanske utviklingsbanken har en tydeligere orientering mot lavinntektsland, blant annet gjennom sin konsesjonelle arm African Development Fund, mens de asiatiske og interamerikanske bankene i større grad opererer i mellominntektsland. Dette innebærer at en større del av deres porteføljer er rettet mot investering, produktivitetsvekst og økonomisk transformasjon, snarere enn direkte fattigdomsreduksjon. For Norge reiser dette prinsipielle prioriterings spørsmål om innretningen av norsk bistand.

Regjeringen bør derfor:

- Prioritere kjernebidrag til de regionale utviklingsbankene, særlig der midlene rettes mot lavinntektsland og begrense bruken av øremerkede fond og tematiske initiativer som bidrar til fragmentering av finansieringen.
- Vri støtten mot institusjoner og virkemidler som har dokumentert effekt på fattigdomsreduksjon.
- Se støtten til de regionale utviklingsbankene i sammenheng med øvrige multilaterale prioriteringer, særlig Verdensbanken, for å sikre komplementaritet og unngå overlapp.

Globale fond

Globale fond er flerpartsfinansieringsmekanismer som samler bidrag fra flere givere til felles tematiske eller geografiske formål. De har vokst fram som et supplement til tradisjonelle multilaterale kanaler, drevet av behovet for mer fleksibel finansiering og mobilisering av nye aktører. Mange fond er tematisk innrettet, for eksempel innen helse, utdanning og klima, eller organisert som flerpartnerfond på landnivå.

Globale fond kan gi merverdi ved å samle ressurser, redusere giverfragmentering og gi mer forutsigbar finansiering. For en mellomstor giver som Norge kan de også gi økt innflytelse over større ressursvolumer enn det bilaterale bidraget ville muliggjort. Samtidig har fondenes fremvekst bidratt til økt fragmentering av det multilaterale systemet, særlig der fondene er mange, sterkt øremerkede eller svakt koblet til nasjonale systemer (World Bank 2021; 2022). Mange fond forvaltes av multilaterale institusjoner med egne styrever og sekretariater, noe som er kostnadskrevenne samtidig som det også kan redusere nasjonalt eierskap og svekke muligheten for styrking av nasjonale og lokale systemer. Det kan også være vanskelig å vurdere fondenes effektivitet og måloppnåelse, da rapporteringen kan være på et veldig overordnet nivå. Noen fond kritiseres for å være byråkratiske og vanskelig tilgjengelig for lokale aktører fra blant annet sivilsamfunn, og for at de i liten grad når ut til de aller fattigste og mest sårbare gruppene, samtidig som andre er avgjørende for å styrke lokale organisasjoner.

Regjeringen bør derfor:

- Prioritere støtte til et begrenset antall globale fond der det er tydelig dokumentert merverdi, og redusere engasjement i mindre, overlappende eller svakt begrunnede fond.
- Prioritere støtte til globale fond der det er dokumentert at tiltakene når ut til de fattigste og mest sårbare gruppene.
- Stille tydeligere krav til at globale fond støtter opp under nasjonale planer, budsjetter og systemer, og ikke etablerer parallelle strukturer på landnivå.

Referanser:

Norad (2015). *Evaluation of Norwegian Support to Capacity Development*. Evaluation Report 10/2015. Evalueringsavdelingen, Norad. Utført av Itad Ltd.

<https://www.norad.no/publikasjoner/2015/evaluering-av-kapasitetsutvikling/>

Norad (2018). *From Donors to Partners? Evaluation of Norwegian Support to Strengthen Civil Society in Developing Countries through Norwegian Civil Society Organisations*. Evalueringsavdelingen, Norad. Utført av Chr. Michelsens Institutt (CMI), Nordic Consulting Group og Ternstrom Consulting.

Norad (2021). *Kunnskap uten grenser: Hvordan lykkes med kunnskapsbygging og institusjonssamarbeid? Bistand mot 2030*. <https://www.norad.no/publikasjoner/2021/kunnskap-uten-grenser-hvordan-lykkes-med-kunnskapsbygging-og-institusjonssamarbeid/>

OECD (2023). *Funding Civil Society in Partner Countries: Toolkit for Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*. Best Practices in Development Co-operation, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9ea40a9c-en>

World Bank (2021). *A Changing Landscape: Trends in Official Financial Flows and the Aid Architecture*. Development Finance Vice Presidency, Washington, DC.
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/9eb18daf0e574a0f106a6c74d7a1439e-0060012021/original/A-Changing-Landscape-Trends-in-Official-Financial-Flows-and-the-Aid-Architecture-November-2021.pdf>

World Bank (2022). *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation of Official Financial Flows for Development*. Development Finance Vice Presidency, Washington, DC.
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ef73fb3d1d33e3bf0e2c23bdf49b4907-0060012022/original/aid-proliferation-7-19-2022.pdf>

World Bank (2024a). *Aid Circumvention: The Elusive Dream of Putting Countries in the Driver's Seat*. Oppfølgingspaper fra oktober 2024.
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/4d9f3d42dedc0bb5eb452fbf887ec0c5-0410012024/related/Aid-circumvention-final-10-02-24.pdf>

World Bank (2024b). *Financing the Future: IDA's Role in the Evolving Global Aid Architecture*. Hovedrapport, lansert 23. april 2024. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/04/23/ida-a-crucial-player-in-the-evolving-global-aid-landscape>