

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Arkivkode/ File no:
841.4Vår ref./ Our ref.:
1900321-50

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Jan-Petter HoltedahlDato/ Date:
18.09.2020**Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges anti-korrupsjonsinnsats (Rapport 5/2020)**

Våren 2019 igangsatte Evalueringsavdelingen (EVAL) en evaluering av Norges anti-korrupsjonsinnsats. Evalueringen har sett på de fire hovedinnsatsområdene for Norges anti-korrupsjonsarbeid:

- (1) Overholdelse av prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon i Norges bistands- og utviklingsinnsats som kontrolleres av bl.a. Sentral kontrollenhet i UD og Varslingsenheten i Norad;
- (2) Anti-korrupsjon som tverrgående hensyn, med mål om å forhindre korrupsjon som resultat av norsk bistandsinnsats. Her legges det hovedvekt på risikoanalyse og -styring.
- (3) Anti-korrupsjon som egen komponent innen Norges utviklingsbistand, både i form av programmer/prosjekter og gjennom partnerdialog;
- (4) Styrking av internasjonale korrupsjonsnormer og -standarder, herunder kamp mot ulovlige kapitalstrømmer og hvitvasking.

Hensikten med evalueringen er å bidra til å styrke Norges anti-korrupsjonsinnsats, samt bidra til læring for andre aktører som ønsker å styrke sin anti-korrupsjonsinnsats. Evalueringen er utført av Nordic Consulting Group (NCG) Copenhagen på oppdrag fra EVAL.

Evalueringen bygger på dokumentstudier og intervjuer; en spørreundersøkelse av ansatte i UD (inkludert ved utvalgte ambassader) og Norad, samt fem case-studier om hhv. nulltoleranse, klima og skog, helse, Somalia og det globale anti-korrupsjonsarbeidet. Teamet har gjennomført feltreiser til Jakarta, Nairobi/Mogadishu, Genève, Basel, New York og Bergen, i tillegg til en rekke møter og intervjuer i Oslo.

Funn*Strategi og læring*

Norge mangler et overordnet, helhetlig strategidokument som grunnlag for anti-korrupsjonsinnsatsen.

Prinsippet om nulltoleranse

Norge har gjort en stor innsats for å overholde prinsippet om nulltoleranse for misbruk av bistandsmidler, bl.a. gjennom å reforhandle kontraktbetingelsene med multilaterale organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner (NGOer).

NGOer har styrket systemene sine for bistandsforvaltning.

Nulltoleransepolitikken kommer til uttrykk på ulike måter på tvers av kanaler og partnere. Både i Norad og UD legges hovedvekt på utøvelse av kontrollmyndighet. Det mangler innsats på korrupsjonsforebyggende virksomhet for å styrke partneres evne og vilje til å realisere nulltoleransemålsetning.

Anti-korrupsjon som tverrgående hensyn

Evalueringen fremhever Norges klart uttalte forpliktelse til å opprettholde og praktisere anti-korrupsjon som tverrgående hensyn i utviklingsbistanden. Samtidig vises det til at denne innsatsen siden 2017 har prioritert en risikobasert tilnærming med vekt på å unngå skade som følge av norsk utviklingsbistand («do no harm»). Evalueringen etterlyser tiltak som i større grad har hatt med spesifikke anti-korrupsjonskomponenter («doing good») som ledd i bistandsinnsatsen på tvers av sektorer.

Anti-korrupsjonstiltak er godt integrert i sektorinnsatsen på klima- og skog-området i Indonesia.

Innen global helse har både GAVI og Det globale fondet (Global Fund) styrket finansstyring og praksis knyttet til nulltoleranse over tid, noe som har bidratt til å gjøre det mulig for disse fondene å operere i utfordrende omgivelser. Rapporten savner sterkere forankring av ansvar for å følge opp anti-korrupsjon og risikostyring på høyere ledernivå i WHO.

Spesifikke anti-korrupsjonstiltak

Norge har bidratt til styrking av offentlig finansforvaltning samt anti-korrupsjonstiltak innen klima- og skogsektoren. Evalueringen stiller imidlertid spørsmål ved bærekraften i flere av tiltakene. For eksempel manglende finansiering og avhengighet av Norad som sekretariat. Rapporten finner videre mangel på regelmessig og systematisk dialog om anti-korrupsjon på landnivå i Norges partnerland.

Styrke globale normer og standarder mot korrupsjon

Norge har bidratt til å sikre oppfølging av anti-korrupsjonskonvensjonen (UNCAC), samt kamp mot storskalakorrupsjon, ulovlige finansstrømmer og hvitvasking. Særlig fremheves Norges bidrag til implementering av UNCAC, samt til å få på plass Resolusjon 7/2 om storskala-korrupsjon.

Norge har utviklet effektive partnerskap med statlige så vel som sivilsamfunnsaktører. Samarbeidet med privat sektor har hittil vært mangelfullt.

Læring

Ifølge rapporten har ansatte i UD og Norad hatt god tilgang på tilpasset trening og kunnskap gjennom U4-kurs og Norads anti-korrupsjonsenhet. Rapporten finner likevel at det er mulig å forbedre organisasjonsrettet opplæring og informasjonsutveksling i den norske bistandsforvaltningen.

Evalueringsrapportens anbefalinger

Rapporten har følgende anbefalinger til Utenriksdepartementet (inkludert ambassader), Klima- og miljødepartementet og Norad:

1. Overordnet: Formuler og vedta en bredt anlagt anti-korrupsjonsstrategi og sett av økte ressurser til arbeidet med å operasjonalisere anti-korrupsjonsinnsatsen som ledd i Norges utviklingspolitikk og -bistand, på tvers av de fire innsatsområdene.
2. Nulltoleranse: Fortsett å styrke operasjonaliseringen av Norges nulltoleranse-policy, samtidig som den gjøres mer enhetlig og gjennomsluktig på tvers av ulike bistandskanaler.
3. Anti-korrupsjon som tverrgående hensyn: Vedta en mer helhetlig og strategisk tilnærming til anti-korrupsjon som tverrgående hensyn, og styrk arbeidet for å operasjonalisere dette på tiltaks-, sektor- og landnivå.
4. Anti-korrupsjon som distinkt komponent i utviklingspolitikken: Styrk anti-korrupsjonstiltak i partnerland ved å kombinere støtte til lokale og globale innsatser samt en resultatbasert tilnærming.
5. Globalt talspersonsarbeid og dialog: Viderefør arbeidet for en mer ambisiøs global anti-korrupsjonsagenda og styrk regelmessig anti-korrupsjonsdialog med partnerland.

Synspunkter fra berørte parter

Berørte parter ble invitert til å kommentere på utkast til rapport underveis i prosessen samt på siste rapportutkast. Evalueringsteamet har tatt stilling til innsendte kommentarer i den endelige rapporten. Nedenfor gjengir vi kommentarene.

Med referanse til nulltoleranse-arbeidet, hevder Sentral Kontrollenhet (SK) at rapporten trekker generelle slutninger om SKs arbeid basert på et for tynt grunnlagsmateriale. Videre hevder SK at rapporten legger for stor vekt på intervjuer, herunder med representanter for siviltt samfunn.

Et annet hovedpunkt som fremheves av berørte parter gjelder ulikheter i gjennomføring av nulltoleranse-arbeid på tvers av samarbeidspartnere, særlig multilaterale organisasjoner og NGOer. Både SK og Varslingsenheten viser til at de multilaterale organisasjonene har egne systemer for oppfølging, samt at Norge følger opp med skreddersydde kontrakter og aktiv deltakelse i de multilaterale organisasjonenes styrende organer. Videre stiller de

spørsmålsteget ved om Norge har kapasitet til selv å gjøre mer for å følge opp de multilaterale organisasjonene enn hva som allerede gjøres.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger for oppfølging

Evalueringsavdelingen mener at rapporten svarer på mandatet og at funn og konklusjoner kan forsvares. Formålet med evalueringen er å gi informasjon som kan bidra til å styrke fremtidig støtte til anti-korrupsjonsarbeid i utviklings samarbeidet. Vi mener rapporten oppfylder intensjonen. Både innholdet i rapporten og tidspunktet for ferdigstillingen er relevant herunder i det pågående arbeid med håndhevelsen av nulltoleranse for økonomisk misligheter i internasjonal bistand.

Nedenfor følger avdelingens anbefalinger for videre oppfølging. Anbefalingene tar utgangspunkt i evalueringsrapporten til NCG.

Vi har satt anbefalingene opp i en tabell som kan være til hjelp når Utenriksdepartementet utarbeider sin oppfølgingsplan og gjøre det lettere å se om og hvordan de blir fulgt opp.

Anbefalinger	Tiltak (eller begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
Utenriksdepartementet i dialog med berørte parter bør tydeliggjøre overordnet anti-korrupsjonsstrategi og koblingene mellom de fire innsatsområdene samt vurdere vektleggingen mellom kontroll og forebyggende anti-korrupsjonstiltak.				
Utenriksdepartementet bør videreføre arbeidet for en mer ambisiøs global anti-korrupsjonsagenda og styrke regelmessig anti-korrupsjonsdialog med partnerland.				
Norad bør tilrettelegge for overordnet planlegging og rapportering av resultater fra anti-korrupsjonsarbeidet samt tilrettelegge for læring og informasjonsutveksling.				
Norad bør styrke utføring og oppfølging av strategi på tiltaks-, sektor- og landnivå.				

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal utenriksråden - på grunnlag av notater fra en eller flere avdelinger/ambassader/Norad - beslutte hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter mottatt oversendelsesnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett (1) år etter innlevert oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport som likeledes deles med de berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen. Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering.

Evalueringsavdelingen,

Siv J. Lillestøl
Fungerende evalueringsdirektør

Jan-Petter Holvedahl
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over mottakere/ Recipients:
Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:
Direktøren (DIR)
Utenriksdepartementet Regionavdelingen
Utenriksdepartementet Multilateral avdeling
UD Utenriksdepartementet Sentral kontrollenhet
Kunnskapsbanken (KB)
Royal Norwegian Embassy in Nairobi
Permanent Mission to the United Nations in Geneva
Norad Avdeling for metode og resultater
Norad Kunnskapsbanken (KB)