



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand

Dokument 3:4 (2010–2011)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-118-7

Forsideillustrasjon: 07 Oslo. Foto: Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand

Dokument 3:4 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2010–2011)
Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand.

Riksrevisjonen, 13. januar 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	11
5	Utenriksdepartementets svar	12
6	Riksrevisjonens uttalelse	14

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	19
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21
3	Revisjonskriterier	25
4	Resultatorienteringen i bilateral bistand	30
5	Resultatorienteringen i multilateral bistand	61
6	Vurderinger	75
	Vedlegg	78

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand

1 Innledning

Det norske bistandsbudsjettet utgjorde i 2009 25,7 mrd. kroner, eller 1,06 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI). Bistandsbudsjettet økte i perioden 2005–2009 med 43 prosent. Bistandsforvaltningen kjennetegnes av internasjonalt samarbeid, komplekse giverkonstellasjoner og innsats i land med begrenset forvaltningskapasitet. Det krever tilpasningsdyktighet og oppfølging fra giverlandene. Økte bistandsbudsjetter og mangfoldet av givere og mottakere utfordrer den norske bistandsforvaltningen.

Stortinget har i lengre tid uttrykt forventning om økt resultatfokus i bistanden, jf. Stortingets behandling av utviklingspolitikken i Innst. S. nr. 229 (1995–1996) og Innst. S. nr. 93 (2004–2005). I Innst. S. nr. 93 (2004–2005) står det at Stortinget forventer at resultater og kvalitetssikring står sentralt i norsk utviklingspolitikk.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den langsiktige bistanden forvaltes i samsvar med målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Det innebærer blant annet at mål og resultatkrav skal oppnås, at ressursbruken skal være effektiv, og at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser. Departementet inngår i en rekke giverkonstellasjoner som samarbeider om oppfølgingen av bistandsmidler gitt til bestemte formål og land. For multilateral bistand utgjør deltakelse i organisasjonenes styrer den sentrale arenaen for oppfølging. Ambassadene er innenfor sitt geografiske område ansvarlige for forvaltningen av bilateral bistand. Norad har forvaltningsansvaret for bistand til sivilt samfunn og evalueringsansvaret for norsk langsiktig bistand. Direktoratet bistår Utenriksdepartementet som rådgiver og kvalitetssikrer i forvaltningen av bistanden.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet gjennom resultatorientering og kvalitetssikring bidrar til resultatoppnåelse i norsk langsiktig bistand. Følgende problemstillinger er undersøkt:

- 1 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet forutsetninger for resultatoppnåelse ved tildeling av bistandsmidler?
- 2 I hvilken grad følger Utenriksdepartementet opp norske bistandstilskudd for å sikre resultatoppnåelse?
- 3 I hvilken grad er anti-korrupsjonsarbeidet integrert i bistandsforvaltningen?

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et rapportutkast ble lagt fram for Utenriksdepartementet i brev av 17. september 2010. Departementet har i brev av 19. oktober 2010 kommentert rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er utledet fra stortingsdokumenter (stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner og innstillinger til disse), reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser og internasjonale prinsipper for utviklingssamarbeidet som Norge har sluttet seg til. I tillegg er det brukt dokumenter hvor departementet har operasjonalisert disse bestemmelsene, blant annet Bistandshåndboken.

Undersøkelsen bygger på data fra Utenriksdepartementet og et utvalg av departementets samarbeidspartnere i forvaltningen av norsk langsiktig bistand. Data er samlet inn ved hjelp av intervjuer og spørrelister. Til sammen er det gjennomført 70 verifiserte intervjuer. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse av relevante dokumenter for sju utvalgte bilaterale bistands tiltak og tre utvalgte FN-organisasjoner. Utvalget er basert på økonomisk vesentlighet og relevans for norske satsingsområder i utviklingssamarbeidet.

De sju utvalgte bilaterale tiltakene gir ikke grunnlag for generalisering til hele bistandsporteføljen. Disse tiltakene er imidlertid vesentlige tiltak innen helse og utdanning som er prioriterte sektorer for norsk utviklingssamarbeid. De

utvalgte landene, Nepal og Tanzania, er også sentrale samarbeidsland for Norge. I Nepal er det gjennomført intervjuer med Redd Barna, UNICEF og nepalske myndigheter. I Tanzania er Kirkens Nødhjelp, Clinton Foundation, Ett FN og tanzanianske myndigheter intervjuet. Dokumentanalysen omfatter departementets forvaltning av bistand til ovennevnte samarbeidspartnere og tiltak for perioden 2005–2009. Når det gjelder ambassadenes oppfølging av resultater, omhandler analysen seks av de sju utvalgte tiltakene. Ett FN i Tanzania er ikke inkludert i analysen fordi reformen ifølge ambassaden ikke er kommet langt nok til at resultatene kan følges opp.

Undersøkelsen av multilateral bistand omfatter departementets oppfølging av bistandsmidler kanalisert gjennom FNs fond og programmer. De tre utvalgte organisasjonene er FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA). Dokumentanalysen av departementets oppfølging omfatter norske styredokumenter og departementets beslutninger om tildeling av støtte for perioden 2006–2009.

3 Oppsummering av funnene

Aktørene i utviklingssamarbeidet har det siste tiåret arbeidet for økt kunnskap om bistandens resultater. Også Utenriksdepartementets arbeid viser økt oppmerksomhet på kvalitetssikring og resultater. Norad har siden 2007 årlig lagt fram resultatrapporter om norsk bistand. I tillegg har departementet gjennom en intern evaluering av tilskuddsforvaltningen innført harmoniserte rutiner og regelverk. Evalueringen omfattet alle tilskuddsordningene i både bilateral og multilateral bistand. Departementet har også gjennomført organisatoriske endringer for å styrke arbeidet med FNs fond og programmer. I tillegg har Utenriksdepartementet i de senere år arbeidet for å styrke innsatsen mot korrupsjon, blant annet gjennom å heve kompetansen blant departementets ansatte og gjennom å opprette Sentral kontrollenhet og en varslingskanal for misligheter. Disse tiltakene har styrket forutsetningene for bedre resultatoppnåelse i bistanden.

Undersøkelsen av sju bistandstiltak innen sentrale satsingsområder viser imidlertid svakheter i departementets planlegging og kvalitetssikring av bistanden og i departementets arbeid med resultatoppfølging og forebygging av korrupsjon. Svakheterne gjør at det fremdeles er en risiko for

at midlene ikke bidrar til resultater slik Stortinget har forutsatt.

3.1 Mangelfull oppfølging av risiko for korrupsjon

Arbeidet mot korrupsjon er et satsingsområde for Utenriksdepartementet. Arbeidet inkluderer å forebygge og håndtere korrupsjonssaker. Korrupsjon er utbredt i Norges samarbeidsland. St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på betydningen av å gjennomføre individuelt tilpassede vurderinger av korrupsjonsrisiko ved tildeling av bistand. Bistandshåndboken understreker betydningen av å gjennomføre risikovurderinger, inkludert vurderinger av korrupsjon, før tildeling av bistandsmidler. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i plandokumentene for to av sju undersøkte tiltak har pekt på tiltak mot korrupsjonsrisiko, mens departementet i fem av de undersøkte tiltakene ikke har vurdert tiltak mot korrupsjon. Departementet omtaler imidlertid korrupsjonsrisiko i plandokumentene for seks av sju tiltak.

Bistandsmottakere er ansvarlige for å etablere effektive systemer for å kontrollere bruken av tilskuddsmidler. Mottaker har også ansvar for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet, ambassadene og Norad skal etter avtaleinngåelse kontrollere at systemene er på plass, og vurdere hvordan en eventuell mistanke om økonomiske misligheter vil bli håndtert av mottaker. Departementet peker på at ambassadene i begrenset grad har den nødvendige kompetansen til å avdekke misligheter. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet følger opp korrupsjon, når denne avdekkes.

Norge skal følge opp kontrollarbeidet til FNs fond og programmer gjennom styret. Departementet opplyser i intervju at Norge ikke har vært blant de ledende i arbeidet med å styrke tilsynsfunksjonene i FNs fond og programmer, men at området de senere år er tillagt økt vekt også fra norsk side. Det underbygges av departementets virksomhetsplaner. Undersøkelsen viser likevel liten eller ingen dokumentert norsk oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet i FNs fond og programmer. Det er ikke dokumentert hvordan den norske FN-delegasjonen i New York har fulgt opp mål i virksomhetsplanen om oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet. Undersøkelsen av norske styredokumenter i de tre undersøkte organisasjonene for perioden 2006–2009 viser at departementet har hatt begrenset oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet. Det framkommer ingen

ending i den norske oppfølgingen i perioden, til tross for at departementet siden 2007 har lagt økt vekt på arbeidet mot korrupsjon.

3.2 Mangelfull vurdering av opplegg for resultatmåling

Utarbeidelse av mål, resultatindikatorer og resultatkrav av god kvalitet er en nødvendig forutsetning for relevant kunnskap om bistandens resultater. Prinsippene for mål- og resultatstyring er blant annet konkretisert i reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser og i Bistandshåndboken. Departementet har ifølge Bistandshåndboken ansvar for å vurdere om forslagene til programmer og prosjekter tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Utenriksdepartementet peker på at departementet har lagt ned mye arbeid i å utforme gode resultatindikatorer. Likevel er dette et område som ifølge departementet byr på utfordringer, både når det gjelder omfanget av resultatindikatorene, og når det gjelder presisjonsnivået på disse.

Utenriksdepartementet skal ifølge Bistandshåndboken vurdere programmets opplegg for resultatmåling før tildeling for å sikre relevant resultatinformasjon. Ifølge Bistandshåndboken inkluderer det å vurdere kvaliteten på grunnlagsdata og resultatindikatorer og å vurdere om bistandstiltakets målhierarki er konsistent og realistisk. For at departementet skal kunne planlegge realistisk og innhente relevant resultatinformasjon, er det avgjørende at det er en sammenheng mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav. Undersøkelsen viser at departementet i planfasedokumentene til ett av de sju utvalgte tiltakene har vurdert sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav. I seks av sju utvalgte tiltak omtaler departementet mål, resultatindikatorer og resultatkrav uten å vurdere sammenhengen mellom dem. Departementet har også i flertallet av de sju undersøkte tiltakene ikke vurdert kvaliteten på grunnlagsdata og resultatindikatorer slik Bistandshåndboken krever. Mangler ved departementets vurderinger av den planlagte bistanden øker risikoen for manglende måloppnåelse.

Stortinget har forventet økt innsats fra departementet i arbeidet med å videreutvikle målemetoder i bistanden, inkludert den multilaterale bistanden. FNs fond, programmer og særorganisasjoner innførte på slutten av 1990-tallet resultatbasert styring. Styringsprinsippet innebærer at kunnskap om oppnådde resultater skal danne

grunnlag for videre innsats, og forutsetter et opplegg for resultatmåling. Det framkommer av undersøkelsen at departementet i varierende grad deltar i styrets oppfølging av FN-organisasjonenes opplegg for resultatmåling. Departementet vurderer kvaliteten på opplegget for resultatmåling som legges fram i UNDP og UNFPA, men har ikke gjort det for UNICEF. Departementet har dermed ikke benyttet en sentral anledning til å bedre organisasjonens resultatrapportering.

Stortinget har pekt på at partners institusjonelle kapasitet og behovet for institusjonell styrking er viktige elementer når samarbeidspartner skal vurderes, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Utenriksdepartementet opplyser at Norge vurderer aktuelle samarbeidspartnere før avtaler inngås. Samarbeidspartneres systemer for kvalitetssikring skal inngå i ambassadens forhåndsvurdering før det utbetales støtte. Det framgår av undersøkelsen at departementets vurderinger av samarbeidspartnerer er mangelfulle. I planfasedokumentene for flertallet av de sju undersøkte tiltakene har departementet omtalt svakheter ved samarbeidspartneres kompetanse, kapasitet og systemer for planlegging og oppfølging. Men departementet har ikke pekt på hvordan svakhetene kan håndteres for å sikre at bistandstiltakene fører til resultater. For tre av de sju utvalgte tiltakene har departementet pekt på hvordan svakhetene kan håndteres.

3.3 Mangelfull resultatoppfølging

I henhold til reglement for økonomistyring i staten skal alle statlige forvaltningsorganer sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ha tilstrekkelig styringsinformasjon og ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Samarbeidspartner har hovedansvaret for rapportering om framdrift og resultater av bistanden. Departementet skal forsikre seg om at rapporteringen og resultatene av bistanden er i henhold til fastsatte mål.

Norad peker på at mangel på gode grunnlagsdata er en av de største rapporteringsutfordringene. Departementet bidrar til å styrke samarbeidspartnerenes grunnlagsdata gjennom blant annet kapasitetsbygging og støtte til nasjonale statistikkbyråer og forskningsmiljøer. Mangler ved grunnlagsdata vil ofte skape problemer for måling av oppnådde resultater. Gode grunnlagsdata er en forutsetning for å dokumentere resultater av bistanden. Undersøkelsen viser at departementet i oppfølgingsdokumentene for to av de seks utvalgte tiltakene har fulgt opp svakheter ved grunnlagsdata, mens departementet i tre tiltak ikke har fulgt opp svakhetene.

Giverland og bistandsmottakere viser i intervju til problemer med å rapportere resultater av bistanden. Også Norad viser i intervju til problemer med å gi valide svar om bistandens resultater. Ifølge departementet er det utfordrende å analysere og bearbeide den store informasjonsmengden som er tilgjengelig. Undersøkelsen viser at departementets vurderinger av framdriften i undersøkte tiltak er mangelfull. I oppfølgingsdokumentene for fem av seks utvalgte tiltak er rapporterte resultater omtalt uten at departementet har vurdert rapporterte resultater mot satte resultatkrav. I tre av seks undersøkte tiltak er oppnådde resultater og tiltakets hovedmål omtalt uten at departementet har vurdert sammenhengen mellom oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål. I tre av tiltakene har ikke departementet omtalt disse temaene. Departementets mangelfulle vurdering av framdriften reduserer muligheten til å gjøre justeringer underveis og oppnå fastsatte mål.

3.4 Mangelfull dokumentasjon av Norges styrearbeid i FNs fond og programmer

Departementet framhever styret i FN-organisasjonene som den viktigste arenaen for norsk oppfølging av organisasjonene. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad er dokumentert hvordan departementet arbeider i organisasjonenes styre, blant annet om den norske styredelegasjonen viderefremidler norske vurderinger. Departementets referater fra styremøtene gir kun i noen grad informasjon om behandlingen av kritikkverdige forhold som er pekt på i instruks for møter. Det gjør det vanskelig å vurdere den norske innsatsen. Manglende dokumentasjon av behandlingen av temaene gjør det i tillegg vanskelig å få til en målrettet og langsiktig oppfølging fra norsk side. Utfordringene forsterkes ved relativt hyppige utskiftninger av personell, og ved at uformelle konsultasjoner og møter i liten grad dokumenteres av departementet.

3.5 Svakheter i departementets oppfølging av FNs fond og programmer

Utenriksdepartementet har gjennom å delta i styrene til de undersøkte organisasjonene i hele undersøkelsesperioden arbeidet for å realisere Stortingets forventninger om å styrke resultatrapporteringen i FN. Undersøkelsen viser en positiv utvikling over tid, blant annet i departementets oppfølging av organisasjonenes resultatrapportering og evalueringsarbeid.

Undersøkelsen viser imidlertid variasjoner i departementets oppfølging av organisasjonene,

blant annet når det gjelder i hvilken grad departementet vurderer mottatt dokumentasjon om organisasjonenes arbeid, og når det gjelder om departementet viderefremidler sine eventuelle vurderinger i styremøter. For UNFPA har departementet kun vurdert evalueringsenhetens årsrapport for ett av fire undersøkte år. For UNDP gjelder tilsvarende for departementets oppfølging av årsrapportenes kvalitet. Det stilles derfor spørsmål ved om departementet kunne ha gjort mer for å realisere Stortingets forventning om å styrke resultatoppfølgingen i FN gjennom aktiv styredeltakelse.

3.6 Utilstrekkelig kapasitet i UD til å følge opp FN

Det framkommer av undersøkelsen at departementet bruker begrenset med ressurser i forvaltningen av FNs fond og programmer. Det bidrar til de svakhetene som er avdekket i undersøkelsen. I Utenriksdepartementet sentralt har én saksbehandler ansvaret for FN-organisasjoner som årlig mottar mer enn 1 mrd. kroner i bistand. De aktuelle medarbeiderne har i tillegg andre arbeidsoppgaver. Undersøkelsen viser at de aktuelle stillingene tidvis har vært ubesatte i perioden, og at ansvaret da har vært ivaretatt av andre i departementet. Departementet viser til at begrensede ressurser påvirker behandlingen av mottatte rapporter fra FN og norsk innflytelse i styret. Den manglende kapasiteten forsterkes ved at undersøkelsen viser at utenriksstasjonene, ut fra kompetanse og ressurs spørsmål, ofte nedprioriterer oppfølgingen av FNs bistandsarbeid og dermed reduserer sin verdi som støttespillere for departementet.

Departementet har i den undersøkte perioden imidlertid arbeidet med ressursutfordringene ved blant annet å opprette et team i 2009 som skal samordne norsk oppfølging i FNs ulike fond, programmer og særorganisasjoner. I tillegg er det opprettet en egen forvaltningsseksjon for å styrke den generelle kapasiteten og saksbehandlingen i blant annet FN-seksjonen. Departementet har i 2010 også utlyst en stilling som fagdirektør for FNs utviklingsaktiviteter som et ledd i arbeidet med ressursutfordringene.

Departementet viser i brev til dokumentasjon som etter departementets oppfatning bidrar til å endre deler av undersøkelsens faktagrunnlag og Riksrevisjonens vurderinger. Riksrevisjonen har gjennomgått dokumentasjonen og har på noen områder justert faktagrunnlaget og presisert enkelte av vurderingene sine. Dokumentasjon som supplerer faktagrunnlaget, er tatt inn i

rapporten og i dette dokumentet. Departementet viser også i brev til at undersøkelsen omfatter en liten andel av den samlede bistandsporteføljen, og ønsker at Riksrevisjonen omtaler generaliserbarheten av funnene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Hovedmålet i norsk langsiktig bistand er å føre folk ut av fattigdom på varig basis. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet gjennom resultatorientering og kvalitetssikring bidrar til resultatoppnåelse i den langsiktige bistanden.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i de senere år har utviklet og implementert viktige tiltak i form av blant annet reviderte retningslinjer og rutiner for departementet og Norads forvaltning av bistanden. Departementet har også styrket innsatsen mot korrupsjon og gjennomført en viss ressursmessig styrking av forvaltningen av multilateral bistand. Etter Riksrevisjonens oppfatning har dette samlet sett bidratt til en bedre bistandsforvaltning som gir bedre forutsetninger for måloppnåelse.

Undersøkelsen av tiltak innen den bilaterale bistanden viser imidlertid svakheter i departementets planlegging og oppfølging. Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene gjør at det er en risiko for at bistanden ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å realisere fastsatte mål.

Riksrevisjonen er enig med Utenriksdepartementet i at svakhetene i de undersøkte bilaterale tiltakene ikke kan si noe om forvaltningen av alle avtalene på bistandsområdet. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at bistandstiltakene er vesentlige tiltak innen helse og utdanning, som er prioriterte sektorer for norsk utviklingssamarbeid. Nepal og Tanzania er i tillegg sentrale samarbeidsland for Norge. I undersøkelsen er det også innhentet generell informasjon om forvaltningen av den langsiktige bistanden gjennom dokumentanalyse og 70 verifiserte intervjuer.

Stortinget har ved flere anledninger understreket betydningen av en aktiv oppfølging av bistanden, uavhengig av hvilke instanser pengene kanaliseres igjennom. Multilaterale organisasjoner er sentrale kanaler for norsk langsiktig bistand. Deltakelse i organisasjonenes styrer utgjør den viktigste arenaen for oppfølging og kvalitetssikring. Stortinget forventer at Norge deltar aktivt i

organisasjonenes styrer for å påvirke FN's arbeidsmåter og prioriteringer. Riksrevisjonen har forståelse for at det er krevende å styrke den resultatbaserte styringen i FN, og at arbeidet har en dynamisk karakter der ulike spørsmål vil være aktuelle på ulike tidspunkter. Undersøkelsen viser en viss positiv utvikling over tid med hensyn til departementets oppfølging på området. Riksrevisjonen finner likevel grunn til å stille spørsmål ved om Utenriksdepartementet kunne ha gjort mer for å realisere Stortingets forventning om et aktivt styrearbeid i FN-organisasjonene.

Riksrevisjonen er videre kjent med at uformelle konsultasjoner og alliansebygging i Utenriksdepartementets arbeid med FN's fond og programmer gjør det vanskelig å dokumentere helheten i den norske oppfølgingen. Det må likevel understrekes at god dokumentasjon av arbeidet i forvaltningen generelt er god forvaltningsskikk, og også viktig for etterprøvbareheten av departementets arbeid. God sporbarhet er i tillegg viktig for å kunne gjennomføre en effektiv oppfølging av arbeidet i FN, særlig i en forvaltning med relativt hyppige personellutskiftninger. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved hvordan Utenriksdepartementet vil styrke dokumentasjonen av departementets oppfølging av FN's fond og programmer.

Riksrevisjonen vil i denne sammenheng understreke hvor viktig det er å prioritere ressursene slik at departementet har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte bistanden. Undersøkelsen viser at departementet avsetter lite ressurser til oppfølgingen av FN's fond og programmer, selv om departementet mot slutten av undersøkelsesperioden har styrket dette arbeidet.

Korrupsjon bidrar negativt til et lands utvikling og forsinker arbeidet med å løfte befolkningen ut av fattigdom. Korrupsjon er utbredt i Norges samarbeidsland. Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet har gjennomført tiltak for å redusere korrupsjon i norsk bistand, og at departementet håndterer korrupsjonssaker når disse oppdages. Undersøkelsen viser likevel svakheter ved departementets arbeid med korrupsjon i bilateral bistand. I plandokumentene for kun to av sju undersøkte tiltak har Utenriksdepartementet pekt på tiltak mot korrupsjon, mens departementet i fem av de undersøkte tiltakene ikke har vurdert tiltak mot korrupsjon. For seks av de sju tiltakene har departementet generelt omtalt korrupsjonsrisikoen i plandokumentene. For multilateral bistand viser undersøkelsen

begrenset norsk oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet i FNs fond og programmer. Etter Riksrevisjonens oppfatning må departementet i kommende år ytterligere styrke arbeidet med å bekjempe korrupsjon i bistanden.

Det norske bistandsbudsjettet har økt vesentlig fra 2005, og det stiller store krav til forvaltningen av bistanden. Etter Riksrevisjonens oppfatning har tiltakene som er gjennomført i bistandsforvaltningen, gitt bedre forutsetninger for måloppnåelse, men det er fremdeles behov for forbedringer i departementets forvaltning for i større grad å oppnå resultater i bistandsarbeidet.

5 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsråden har i brev av 17. november 2010 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 2. november 2010, vedlagt dokument 3:4 (2010 – 2011) til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorientering i norsk bistand, samt endelig versjon av hovedanalyserapport.

Jeg vil uttrykke departementets tilfredshet med dialogen underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjonen, herunder håndteringen av departementets avsluttende kommentarer til hovedanalyserapporten.

Jeg har notert at Riksrevisjonen bemerker at departementet siden undersøkelsen startet i 2007 har gjennomført en rekke forvaltningsmessige forbedringer med tanke på kvalitetssikring og resultatoppnåelse i bistanden. Blant de gjennomførte forbedringene er opprettelsen av en "Sentral kontrollenhet" med forebygging og oppfølging av økonomiske misligheter som hovedoppgave, samt opprettelsen av en egen varslingskanal for misligheter. Det er også etablert en anskaffelsesseksjon, noe som både bidrar til å styrke departementets kompetanse på feltet og gir muligheter for å assistere andre enheter i konkrete anskaffelsessaker.

I 2009 ble det innført nye, standardiserte rutiner for forvaltning av tilskuddsmidler. Dette innebærer at alle saksbehandlere i Oslo og ved utenriksstasjonene benytter det samme elektroniske systemet for økonomistyring og prosjektoppfølgning. For den bilaterale bistanden innebærer det nye systemet en mer systematisk vurdering av grunnlagsdata, risikoer, resultater (herunder

resultatindikatorer) og fare for misbruk av midler, før det gis tilsagn om støtte.

Departementet arbeider aktivt med å styrke risikostyringen. Et prosjekt er nettopp igangsatt med fire hovedmål: Å øke bevisstheten om risikostyring i hele utenriksstjenestens tilskuddsforvaltning, å etablere en mer metodisk og systematisk tilnærming til risikovurdering og -håndtering, å heve kompetansen om risikostyring hos ledelse og den enkelte medarbeider og å integrere risikostyring i virksomhetsstyringen.

For å styrke internkontrollen ved utenriksstasjonene gjennomføres regelmessige forvaltningsgjennomganger av den enkelte stasjons bistandsportefølje. Funnene fra forvaltningsgjennomgangene inngår i grunnlaget for departementets løpende styringsdialog med ambassadene.

Jeg har merket meg Riksrevisjonens observasjon av de organisatoriske endringene som er gjennomført for å styrke arbeidet med FNs fond og programmer, herunder opprettelse av et team som skal samordne norsk oppfølging i FNs ulike fond, programmer og særorganisasjoner; en egen forvaltningsseksjon samt en stilling som fagdirektør for FNs utviklingsaktiviteter.

Jeg har videre merket meg at Riksrevisjonen slår fast at Utenriksdepartementet gjennom deltakelse i styrene til de undersøkte FNs fond og programmer i hele undersøkelsesperioden har arbeidet for å realisere Stortingets forventninger om å styrke resultatrapporteringen i FN, og at undersøkelsen viser en positiv utvikling over tid, blant annet i departementets oppfølging av organisasjonenes resultatrapportering og evalueringsarbeid. Jeg har også merket meg at Riksrevisjonen har forståelse for at det er krevende å styrke den resultatbaserte styringen i FN, og at arbeidet har en dynamisk karakter der ulike spørsmål vil være aktuelle på ulike tidspunkt.

Samlet sett mener jeg at undersøkelsen på en god måte reflekterer de tiltak og initiativ som departementet har iverksatt de siste årene for å styrke forvaltningen og resultatorienteringen i norsk bistand. Jeg har tro på at dette er tiltak som vil få økt betydning i årene som kommer.

Samtidig har jeg særskilt merket meg Riksrevisjonens påpekning av forhold som ikke anses tilfredsstillende. Jeg vil bruke undersøkelsen til å gripe fatt i disse utfordringene for ytterligere å forbedre forvaltning og resultatorientering.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen stiller spørsmål om Utenriksdepartementet kunne ha gjort mer for å realisere Stortingets forventning om et aktivt styrearbeid i FN-organisasjonene, herunder forventningen om å styrke resultatoppfølgingen i FN. Departementet foretar omfattende vurderinger av de dokumentene som legges fram på styremøtene. Det betydelige arbeidet som legges ned i forberedelsene til styremøtene gjør at Norge kan påvirke viktige styrevedtak, og vil bli søkt ytterligere styrket. Norges deltakelse sammen med 15 andre land i nettverket for partnervurderinger av FN-organisasjoner (Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN) er et viktig tiltak for bedre resultatvurdering og oppfølging. Jeg har allerede meddelt Stortinget at departementets vurderinger av ulike multilaterale organisasjoner som kommer til uttrykk gjennom de såkalte "profilarkene" vil bli mer systematiske ved at klarere kriterier vil bli lagt til grunn for vurderingene og således bidra til økt innsikt i de ulike organisasjonenes styrker og svakheter.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Utenriksdepartementet vil styrke dokumentasjonen av departementets oppfølging av FNs fond og programmer. Jeg er enig i Riksrevisjonens påpekning av at god dokumentasjon av arbeidet er god forvaltningsskikk og også viktig for etterprøvhetsgraden av departementets arbeid. Jeg vil derfor ta initiativ til at det utarbeides egne retningslinjer for arbeidet i styrende organer for fond, programmer og særorganisasjoner. Det er vedtakene styrene fatter som i siste instans viser hvilke resultater som oppnås i hvert styremøte. Som en umiddelbar oppfølging av behovet for bedre dokumentasjon vil det heretter bli lagt opp til grundigere referater, og at alle innlegg og styrevedtak normalt vedlegges referatet.

Riksrevisjonen påpeker at utenriksstasjonene, ut fra kompetanse og ressursproblemer, ofte nedprioriterer oppfølgingen av FNs bistandsarbeid og dermed reduserer sin verdi som støttespillere for departementet. Jeg er enig i at det alltid er rom for et bedre samspill med ambassadene, og vil se på hvordan dette kan bedres innenfor de gjeldende ressursrammene. Når det spesifikt gjelder resultatfokuset i FN-organisasjonens landprogrammer vil jeg sørge for at Norad også i større grad trekkes med i vurderingene.

Riksrevisjonen peker på at undersøkelsen viser at departementet avsetter lite ressurser til oppfølgingen av FNs fond og programmer, selv om

departementet mot slutten av undersøkelsesperioden har styrket dette arbeidet. Jeg har i denne sammenheng merket meg Riksrevisjonens understrekning av viktigheten av å prioritere ressursene slik at departementet har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte bistanden, og vil på denne bakgrunn vurdere nærmere både personelloppsett og organisering av arbeidet.

Riksrevisjonen påpeker mangler i oppfølgingen av risiko for korrupsjon, samtidig som det bekreftes at departementets innsats på dette feltet er styrket. Jeg har engasjert meg sterkt i arbeidet mot korrupsjon, og vil videreføre dette engasjementet.

Departementet vil fortsette utviklingen av tiltak, verktøy og systemer for å øke kompetansen og oppmerksomheten på risikostyring og bekjemping av korrupsjon, både i Oslo og på ambassader som forvalter bistandsmidler. Undersøkelsen påpeker mangler i oppfølgingen av utvalgte tiltak i den bilaterale bistanden. I saker der det er begrunnet mistanke om korrupsjon skjer den konkrete oppfølgingen i samarbeid mellom ambassadene og Sentral kontrollenhet. En rekke tiltak på landnivå er iverksatt de siste par årene for å styrke arbeidet for å forebygge korrupsjon. Ved ambassaden i Dar es Salaam omfatter disse politisk dialog med myndighetene, programmer for å bedre finansiell kapasitet hos myndighetene, deltakelse i anti-korrupsjonsnettverk sammen med andre givere, løpende oppfølging av ambassadens samarbeidspartnere og inngåelse av rammekontrakt med revisjonsselskap (for finansiell vurdering, oppfølging og kontroll).

Riksrevisjonen gir uttrykk for at dokumentgjennomgangen viser begrenset oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet i FNs fond og programmer. Departementet har i den senere tid lagt større vekt på hvordan organisasjonenes egne tilsynsfunksjoner fungerer og hva de rapporterer om enn tidligere. Siden 2009 har departementet arbeidet med en systematisk gjennomgang av multilaterale institusjoners kontrollsystemer, som et ledd i forberedelsene til en mer aktiv styre- og komitébehandling av disse spørsmålene. Jeg er enig i at innsatsen bør bli mer spisset direkte mot anti-korrupsjonsarbeidet, og vil se til at departementet vurderer hvordan denne delen av styrearbeidet kan styrkes ytterligere.

Jeg vil også fremheve at nye retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter ble innført desember 2009, og at prinsippet

om nulltoleranse for korrupsjon i sommer er blitt utdypet og formidlet til alle avdelinger, stasjoner og underliggende etater.

Det norske initiativet til et nærmere skandinavisk samarbeid mellom utenriksforvaltningenes kontrollorganer har gitt verdifull erfaring, og vil nå bli utvidet til også omfatte Finland.

Arbeidet med kvalitetssikring og resultatoppnåelse vil fortsatt gis høy prioritet i departementet, både på kontroll- og opplæringsiden. Norads rapport om resultater av bistanden, som har blitt laget hvert år siden 2007, er også nyttig både som korrektiv og for bruk i kompetanseutvikling.

Avslutningsvis noterer jeg meg Riksrevisjonens oppfatning om at tiltakene som er gjennomført i bistandsforvaltningen har gitt bedre forutsetninger for måloppnåelse, men at det fremdeles er behov for forbedringer i departementets forvaltning for i større grad å oppnå resultater i bistandsarbeidet. Det er jeg enig i.

Jeg anser Riksrevisjonens undersøkelse som meget nyttig i departementets videre arbeid for å forbedre forvaltningsrutinene og resultatorienteringen i norsk bistand."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Langsiktig bistand utgjør en vesentlig del av det norske bistandsbudsjettet. Stortinget har over lengre tid uttrykt forventning om økt resultatfokus i bistanden, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Utenriksdepartementet har i sin forvaltning av bistandsmidlene utviklet og implementert viktige tiltak som har gitt bedre forutsetninger for måloppnåelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det likevel klare forbedringsmuligheter, og

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet er enig i at det er behov for forbedringer i forvaltningen av bistanden.

For å sikre bedre resultatoppnåelse er det viktig at departementet prioriterer dette arbeidet. Riksrevisjonen ser i denne sammenheng positivt på at departementet har igangsatt et arbeid for å styrke risikostyringen i utenriksstjenestens tilskuddsforvaltning. Riksrevisjonen forventer også at Utenriksdepartementets nye rutiner for tilskuddsforvaltning vil styrke departementets resultatstyring av bistanden.

Korrupsjon utgjør en betydelig risiko for måloppnåelsen i bistanden. Undersøkelsen har pekt på mangler i oppfølgingen av korrupsjon i både den bilaterale og multilaterale bistanden. Riksrevisjonen merker seg at departementet ser det som nødvendig å øke kompetansen på korrupsjon, og at departementet sier seg enig i at oppfølgingen av kontrollsystemene i FNs fond og programmer bør bli mer spisset mot anti-korrupsjonsarbeidet i organisasjonene. Riksrevisjonen vil i tillegg understreke viktigheten av at Utenriksdepartementet i sitt styrearbeid i FNs fond og programmer generelt prioriterer arbeidet med å styrke resultatrapporteringen i FN.

Riksrevisjonen ser for øvrig positivt på at departementet vil utarbeide retningslinjer for norsk styredeltakelse i FNs fond, programmer og særorganisasjoner, og at departementet vil iverksette umiddelbare tiltak for å bedre dokumentasjonen av det norske styrearbeidet. Riksrevisjonen er også positiv til at departementet vil vurdere både personelloppsett og organisering av oppfølgingen i FNs fond og programmer for å sikre tilstrekkelig kapasitet til dette arbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 8. desember 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engeset

Per Jordal

Bjørg Selås

Rapport: Resultatorienteringen i norsk bistand

Vedlegg til Dokument 3:4 (2010–2011)

Innhold

1	Innledning	19	4.4	Vurderinger av samarbeidspartnere før tildeling av midler	34
1.1	Bakgrunn	19	4.4.1	Utenriksdepartementets vurderinger av kjennetegn ved samarbeidspartnere	34
1.2	Mål og problemstillinger	20	4.5	Vurderinger av bistandstiltak før tildeling av midler	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21	4.5.1	Utenriksdepartementets vurderinger av tiltakets relevans og bærekraft	39
2.1	I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet forutsetninger for resultatoppnåelse ved tildeling av bistandsmidler?	22	4.5.2	Utenriksdepartementets vurderinger av ekstern risiko	42
2.2	I hvilken grad følger Utenriksdepartementet opp norske bistandstilskudd for å sikre resultatoppnåelse?	23	4.6	Planlegging og oppfølging av resultater	43
2.3	I hvilken grad er anti-korrupsjonsarbeidet integrert i bistandsforvaltningen?	24	4.6.1	Utenriksdepartementets planlegging for resultatoppnåelse	44
2.4	Feltbesøk	24	4.6.2	Utenriksdepartementets oppfølging av resultatrapportering	46
3	Revisjonskriterier	25	4.6.3	Evaluering av bistand	51
3.1	Overordnede føringer for norsk utviklingssamarbeid	25	4.7	Integrering av kampen mot korrupsjon i bistandsforvaltningen	53
3.2	Utenriksdepartementets ansvar ved tildeling av bistandsmidler	26	4.7.1	Utenriksdepartementets vurderinger av risiko for korrupsjon før tildeling av midler	53
3.2.1	Nasjonalt eierskap	26	4.7.2	Utenriksdepartementets oppfølging av risiko for korrupsjon	56
3.2.2	Målbare resultatkrav	26	4.7.3	Utenriksdepartementets håndtering av varslet og avdekket korrupsjon	59
3.2.3	Kvalitetskontroll og risikovurderinger	27	5	Resultatorienteringen i multilateral bistand	61
3.3	Utenriksdepartementets ansvar for oppfølging av bistandsmidler	27	5.1	Utenriksdepartementets forvaltning av bistand til FNs fond og programmer	61
3.4	Anti-korrupsjonsarbeid innen bistanden	28	5.1.1	Departementets organisering av arbeidet	61
4	Resultatorienteringen i bilateral bistand	30	5.1.2	Styret er den viktigste arenaen for norsk oppfølging	62
4.1	Organiseringen av bistandsforvaltningen	30	5.2	Resultatbasert styring i FNs fond og programmer	64
4.1.1	Utenriksdepartementet sentralt, Norad og ambassadene	30	5.2.1	Resultatbasert styring	64
4.1.2	Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltningsprosjekt	31	5.2.2	Organisasjonenes syn på gjennomføringen av resultatbasert styring	64
4.2	Utenriksdepartementets system for planlegging og oppfølging av bilateral bistand	31	5.3	Norsk oppfølging av resultatbasert styring i organisasjonene	67
4.2.1	Utenriksdepartementets rutiner for vurderinger før tildeling	31	5.3.1	Ressurser og samarbeid	67
4.2.2	Utenriksdepartementets rutiner for oppfølging	32	5.3.2	Norsk oppfølging i styret til tre av FNs fond og programmer	69
4.3	Sentrale samarbeidsland i bilateral bistand	33	5.4	Departementets videreformidling av resultatoppnåelsen av bistand gjennom FNs fond og programmer	74

6	Vurderinger	76
6.1	Mangelfull oppfølging av risiko for korrupsjon	76
6.2	Mangelfull vurdering av opplegg for resultatmåling	76
6.3	Mangelfull oppfølging av resultatrapporteringen	77
6.4	Mangelfull dokumentasjon av Norges styrearbeid i FNs fond og programmer	77
6.5	Svakheter i departementets oppfølging av FNs fond og programmer	78
6.6	Utilstrekkelig kapasitet i Utenriksdepartementet til å følge opp FN	78

Vedlegg

1:	Gjennomførte intervjuer	79
2:	Referanseliste	81

Tabelloversikt

Tabell 1	Samlet (ODA) godkjent bistand etter bistandstype 2007–2009 (mrd. kroner)	19
Tabell 2	Aktører som omfattes av undersøkelsen	21
Tabell 3	Oversikt over utvalgte bistands-tiltak som omfattes av undersøkelsen	21
Tabell 4	Bilateral bistand til Nepal 2005–2009 (mill. kroner)	33
Tabell 5	Bilateral bistand til Tanzania 2005–2009 (mill. kroner)	33
Tabell 6	Norskstøttede tiltak innen utdanning som var gjenstand for undersøkelse i Nepal	34
Tabell 7	Norskstøttede tiltak innen helse som var gjenstand for undersøkelse i Tanzania	35
Tabell 8	Norsk oppfølging av organisasjonenes utkast til opplegg for resultatmåling	69
Tabell 9	Norsk oppfølging av organisasjonenes resultatrapportering	70
Tabell 10	Norsk oppfølging av organisasjonenes evalueringsarbeid	71

Figuroversikt

Figur 1	Ambassadenes vurderinger av samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet	37
Figur 2	Ambassadenes vurderinger av samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging	38
Figur 3	Ambassadenes vurderinger av bistandens relevans i henhold til samarbeidslandets nasjonale prioriteringer og planer	40
Figur 4	Ambassadenes vurderinger av bistandens relevans i henhold til dokumenterte behov	40
Figur 5	Ambassadenes vurderinger av nasjonale aktørers involvering i gjennomføringen	41
Figur 6	Ambassadenes vurderinger av ekstern risiko	43
Figur 7	Ambassadenes vurderinger av sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav i det enkelte tiltak	44
Figur 8	Ambassadenes vurderinger av kvaliteten på resultatindikatorerne	45
Figur 9	Ambassadenes vurderinger av kvaliteten på grunnlagsdata	46
Figur 10	Ambassadenes oppfølging av rapporterte resultater mot satte resultatkrav	47
Figur 11	Ambassadenes oppfølging av oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål	49
Figur 12	Ambassadenes oppfølging av svakheter ved grunnlagsdata	50
Figur 13	Ambassadenes vurderinger av risiko for og tiltak mot korrupsjon før tildeling	55
Figur 14	Ambassadenes oppfølging av korrupsjonsrisiko	57

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har i lengre tid uttrykt forventning om resultatfokus i bistanden. St.meld. nr. 19 (1995–1996) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* peker på at det er vanskelig å sammenfatte resultatene av bistanden. I St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk* konstaterte regjeringen at resultatene av norsk bistand ofte ikke står i forhold til målene som er satt, og at det er behov for bedre kvalitets-sikring av norsk bistand. Utenrikskomiteen sluttet seg til at det måtte legges økt vekt på kvalitets-sikring i norsk bistand. Ved behandlingen av meldingen uttalte utenrikskomiteen at resultat-fokus og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingspolitikk for å sikre at utviklings-politikken blir innrettet slik at de ønskede resultatene blir oppnådd, og for å sikre legitimiteten til og oppslutningen om norsk utviklings-politikk, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Ifølge St.meld. nr. 35 (2003–2004) har Norge påbegynt arbeidet med en mer systematisk og helhetlig framstilling av mål og resultater innenfor utvik-lingssamarbeidet.

Det foregår et internasjonalt arbeid for å bidra til bedre og vedvarende resultater i land som mottar bistand. I denne sammenhengen står OECDs utviklingskomité (OECD/DAC) og Paris-erklæringens (2005) prinsipper om nasjonalt eierskap, kapasitetsutvikling og resultatfokus sentralt. I 2008 ble handlingsplanen *Accra Agenda for Action* vedtatt. Handlingsplanen etterfølger Pariserklæringen fra 2005. Denne oppfordrer representanter for samarbeidsland, giverland, FN-systemet og de multilaterale bankene og det sivile samfunn til å intensivere innsatsen for å nå Pariserklæringens prinsipper innen 2010.

Samlet norsk bistand var på 25,7 mrd. kroner i 2009, eller 1,06 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI). Tabellen nedenfor viser fordelingen mellom bilateral, multi-bilateral og multilateral bistand i årene 2007–2009.

Tabell 1 Samlet (ODA)* godkjent bistand etter bistandstype 2007–2009 (mrd. kroner)

Bistandstype	2007	2008	2009
Bilateral	10,33	10,04	12,05
Multi-bilateral	5,46	5,99	6,48
Multilateral	4,95	5,39	5,76
Administrasjon	1,10	1,20	1,35
Total	21,84	22,62	25,70

* Official Development Assistance

Kilder: Prop. 1 S (2009–2010) Utenriksdepartementet og Norads statistikkportal

Tabell 1 viser at bilateral og multi-bilateral bistand utgjorde 18,5 mrd. kroner i 2009. I underkant av halve bistandsbudsjettet ble distribuert gjennom multilaterale kanaler. Norsk bistand har økt med 43 prosent fra 2005 til 2009. Fra 2008 til 2009 økte den med 13,6 prosent.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den langsiktige bistanden forvaltes i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet er som tilskuddsforvalter ansvarlig for tildeling og oppfølging av tilskuddene.

Tilskudd over bistandsbudsjettet forvaltes av Utenriksdepartementet eller Norad. Norads års-rapport for 2008 peker på at en av Norads hoved-oppgaver er å bistå med faglig rådgivning til ambassadene og Utenriksdepartementet for å bedre kvaliteten og relevansen av norskfinansiert bistand både bilateralt og multilateralt.

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at lang-siktig utvikling og fattigdomsreduksjon i de fattigste landene og i land preget av konflikt forutsetter vilje til å akseptere at det er betydelig usikkerhet og risiko knyttet til måloppnåelse. Risiko kan reduseres, men ikke elimineres. Det forutsettes at Norge, eventuelt sammen med samarbeidspartnere og andre givere, sørger for at relevant risiko identifiseres, og at det treffes tiltak for å redusere sannsynligheten for negative hendelser og å begrense eventuelle skade-virkninger til et akseptabelt nivå.

I 2008 ble norsk bistand evaluert av OECD/DAC. Evalueringen peker på at økte bistandsbudsjetter

og et mangfold av givere og mottakere bidrar til å stille den norske bistandsforvaltningen overfor nye utfordringer. Internasjonal bistand kjenntegnes av samarbeid om budsjettstøtte og av komplekse giverkonstellasjoner som flergiverfond. Det krever økt samarbeid mellom givne og mellom givere og nasjonale myndigheter. Slike forvaltningsmodeller gjør det vanskeligere å spore resultatene av de norske bidragene. I 2009 ble norsk bistand fordelt til mer enn 114 land gjennom mer enn 6000 avtaler og kontrakter og en rekke multilaterale organisasjoner.

Norge finansierer FNs fond og programmer i hovedsak gjennom

- 1 kjernebidrag vedtatt av Stortinget, også kalt kjernestøtte eller generelle bidrag til organisasjonene
- 2 tematisk støtte med varierende grad av øremerking som støtter opp om organisasjonenes langtidplaner (strategiske planer)
- 3 bistand basert på norske strategiske satsinger i det enkelte land

Norge og andre medlemsland i FN deltar i styrene for fond og programmer. Styrene legger føringer for og fatter vedtak om organisasjonens samlede virksomhet. Norge og andre lands mulighet til å følge opp bistandsmidler kanalisert gjennom FN avhenger av finansieringsform. Ved kjernebidrag fordeler organisasjonene midlene i henhold til organisasjonenes strategiske planer. Givne følger opp kjernebidrag i organisasjonenes styrer. Ved tematisk støtte øremerkes midlene til et bestemt satsingsområde i organisasjonenes strategiske plan.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) kanalisere Norge bistand til samarbeidsland der korrupsjon utgjør et betydelig samfunnsproblem. Kampen mot korrupsjon er et prioritert satsingsområde i utviklingspolitikken.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet gjennom resultatorientering og kvalitetssikring bidrar til resultatoppnåelse i norsk langsiktig bistand.

- 1 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet forutsetninger for resultatoppnåelse ved tildeling av bistandsmidler?

- 1.1 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet at tildelingen av bistandsmidler er i tråd med samarbeidslandets nasjonale prioriteringer og planer?
- 1.2 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet bistandspartnere?
- 1.3 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet planlagte bistandstiltak?
- 2 I hvilken grad følger Utenriksdepartementet opp norske bistandstilskudd for å sikre resultatoppnåelse?
 - 2.1 I hvilken grad har Utenriksdepartementet en aktiv oppfølging av FN-organisasjonene?
 - 2.2 I hvilken grad har Utenriksdepartementet informasjon om framdrift og eventuelle avvik i norskfinansierte bistandstiltak?
 - 2.3 I hvilken grad sikrer Utenriksdepartementet at tiltak støttet av norske bistandstilskudd blir evaluert?
- 3 I hvilken grad er anti-korrupsjonsarbeidet integrert i bistandsforvaltningen?
 - 3.1 I hvilken grad vurderes risikoen for korrupsjon ved tildeling av tilskudd?
 - 3.2 I hvilken grad følges risiko for korrupsjon opp?
 - 3.3 Har Utenriksdepartementet tilfredsstillende håndtering ved varslet eller avdekket korrupsjon?

Forvaltningen av den bilaterale og multilaterale bistanden er ulikt organisert. De to kanalene for norsk langsiktig bistand omhandles derfor separat i rapporten.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på data fra Utenriksdepartementet og et utvalg av departementets samarbeidspartnere i forvaltningen av norsk langsiktig bistand. I datainnsamlingen er det benyttet intervju, spørrelister og observasjon i felt. Til sammen er det gjennomført 70 verifiserte intervjuer. Det er i tillegg gjennomført dokumentanalyse av relevant sekundærlitteratur og saks-papirer for utvalgte bistandstiltak. Data er samlet inn i flere omganger i Norge, USA, Nepal og Tanzania. Undersøkelsen omfatter perioden 2005–2009. Gyldigheten av data er vurdert før de er lagt til grunn for analysen.

Det ble innhentet informasjon fra Utenriksdepartementet sentralt, norske utenriksstasjoner, Norad, FN-organisasjonene UNDP, UNICEF og UNFPA, frivillige organisasjoner, andre givere og samarbeidsland for norsk bistand.

Undersøkelsen av departementets forvaltning av bilateral bistand er undersøkt nærmere ved en analyse av departementets planlegging og

oppfølging av støtte til utdanning i Nepal og helse i Tanzania. Landene er valgt ut fra økonomisk vesentlighet. De er begge sentrale samarbeidsland for Norge.

I undersøkelsen er det valgt å se på norsk støtte til helse og utdanning som er prioriterte sektorer i det norske utviklingssamarbeidet med Nepal og Tanzania. De sju utvalgte bistandstiltakene er også sentrale tiltak i Nepal og Tanzania. For noen av tiltakene er helse og utdanning ett av flere målområder. Tabellen nedenfor gir en oversikt over tiltakene.

Utvalget av samarbeidspartnere er basert på økonomisk vesentlighet og relevans for norske satsingsområder i utviklingssamarbeidet.

Undersøkelsen av multilateral bistand er avgrenset til departementets oppfølging av bistandsmidler kanalisert gjennom FNs fond og programmer. Av disse er det gjort et utvalg på tre organisasjoner på grunnlag av økonomisk vesentlighet: FNs

Tabell 2 Aktører som omfattes av undersøkelsen

Aktører som omfattes av undersøkelsen	Spørrelister	Dokumentanalyser	Intervjuer
Utenriksdepartementet – sentralt	X	X	X
Utenriksdepartementet – ute	X	X	X
Norad	X	X	X
FN – sentralt		X	X
FN – regionalt		X	X
FN – lokalt		X	X
Frivillige organisasjoner		X	X
Givere			X
Samarbeidsland (Nepal og Tanzania)		X	X

Tabell 3 Oversikt over utvalgte bistandstiltak som omfattes av undersøkelsen

Avtalepartner	Navn på bistandstiltak/avtale
Redd Barna Norge, Nepal	Strategisk partnerskap
Kirkens Nødhjelp Norge, Tanzania	Strategisk partnerskap
UNICEF, Nepal	<i>Decentralised Action for Children and Women (DACAW)</i>
Ett FN, Tanzania	<i>UN Reform Pilot</i>
Nepalske myndigheter	<i>Education For All (EFA)</i>
Tanzanianske myndigheter	<i>Norway–Tanzania Partnership Initiative (NTPI)</i>
Clinton Foundation, Tanzania	<i>Prevention of Mother-to-Child Transmission of HIV (PMTCT)</i>

utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA).

Utenriksdepartementet og Norad er ansvarlige for forvaltningen av norsk langsiktig bistand. Undersøkelsen inkluderer Norads rolle som rådgiver og kvalitetssikrer i bistandsforvaltningen.

2.1 I hvilken grad vurderer Utenriksdepartementet forutsetninger for resultatoppnåelse ved tildeling av bistandsmidler?

Problemstillingen omhandler Utenriksdepartementets saksbehandling før tildeling av bilateral bistand. Data er samlet inn ved hjelp av spørreliste til departementet og intervju med departementet, Norad og frivillige organisasjoner i Oslo. I tillegg er det gjennomført intervjuer med den norske ambassaden i Nepal og Tanzania, nasjonale myndigheter på ulike styringsnivåer, nasjonale og norske frivillige organisasjoner og representanter for FNs region- og landkontorer. Det er også gjennomført intervjuer og observasjon i felt ved besøk av utvalgte bistandstiltak.

I tillegg er dokumenter knyttet til Utenriksdepartementets planlegging av sju utvalgte helse-

og utdanningstiltak analysert. Tiltakene er presentert i kapittel 4.3. Undersøkelsen har analysert forhåndsvurderinger og bevilgningsdokumenter (planfasedokumenter). Planfasedokumentene viser hvilke vurderinger departementet, enten alene eller i samarbeid med andre givere, har gjort før de har inngått en avtale. Utenriksdepartementets vurderinger i forhåndsvurderingen tillegges større vekt enn departementets vurderinger i bevilgningsdokumentet. Det har sammenheng med at kravene til en forhåndsvurdering er mer omfattende.

Utenriksdepartementets vurderinger i planfasedokumentene er i undersøkelsen kategorisert som "vurdert", "delvis vurdert" og "ikke vurdert". Departementets vurderinger er kategorisert som "vurdert" når Utenriksdepartementet i planfasedokumentene både beskriver og vurderer hva temaene for undersøkelsen betyr for gjennomføringen av tiltakene. Departementets vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når Utenriksdepartementet i planfasedokumentene beskriver temaene for undersøkelsen uten å vurdere hva disse betyr for gjennomføringen av tiltakene. Departementets vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når temaene for undersøkelsen ikke framgår av planfasedokumentene.



Redd Barna i Surkhet, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

Det ble gjennomført en reliabilitetstest av dokumentanalysen i den bilaterale undersøkelsen, der ansatte utenfor prosjektgruppen kategoriserte Utenriksdepartementets vurderinger i planfasedokumentene.

For norsk støtte til FN-reform i Tanzania (*Support to UN Reform Pilot*) foreligger det ikke en forhåndsvurdering. Planfasedokumentene som er analysert, er tildelingsskriv for norsk støtte (datert 28. november 2007), Utenriksdepartementets fullmakt til ambassaden om å inngå avtale (beslutningsnotat av 27. november 2007), beslutningsnotat av 5. desember og ambassadens bevilgningsdokument. Ambassaden i Tanzania opplyser i brev at bevilgningsdokumentet ble gitt departementet som innspill til utarbeidelse av beslutningsgrunnlag.

Strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp og *Decentralised Action for Children and Women* i regi av UNICEF har i undersøkelsesperioden 2005–2009 hatt to programmer. For disse tiltakene er begge planfasene vurdert.

2.2 I hvilken grad følger Utenriksdepartementet opp norske bistandstilskudd for å sikre resultatoppnåelse?

Denne problemstillingen omhandler departementets oppfølging av bilateral og multilateral bistand.

Bilateral bistand

Data om departementets oppfølging av bilateral bistand er samlet inn ved bruk av spørreliste til departementet og intervju med departementet, Norad og de frivillige organisasjonene. De intervjuene som er gjennomført i Nepal og Tanzania, er nærmere omtalt under 2.1.

Sentrale dokumenter knyttet til Utenriksdepartementets oppfølging av sju utvalgte bistandstiltak innen helse og utdanning er analysert. Dokumentanalysen omfatter mandat og referat fra ambassadenes møter med samarbeidspartnerne, i tillegg til relevante framdriftsrapporter, midtveisgjennomganger og evalueringer av tiltakene.

For å vurdere Utenriksdepartementets oppfølging av sju utvalgte tiltak har undersøkelsen analysert mandat og referat fra årlige møter (oppfølgingsdokumenter). Mandat og referat dokumenterer om departementet og eventuelle andre givere har tatt opp temaene for undersøkelsen på de årlige

møtene. Ett FN i Tanzania er ikke inkludert i analysen av ambassadenes oppfølging av resultater. Reformen er ifølge ambassaden ikke kommet langt nok til at resultater kan følges opp.

Utenriksdepartementets oppfølging i mandat og referat er i undersøkelsen kategorisert som "fulgt opp", "delvis fulgt opp" og "ikke fulgt opp". Departementets oppfølging er kategorisert som "fulgt opp" når oppfølgingsdokumentene omtaler og vurderer temaene for undersøkelsen i perioden 2005–2009. Departementets oppfølging er kategorisert som "delvis fulgt opp" når oppfølgingsdokumentene omtaler temaene for undersøkelsen i perioden 2005–2009 uten å vurdere disse. Departementets oppfølging er kategorisert som "ikke fulgt opp" når temaene for undersøkelsen ikke omtales i oppfølgingsdokumentene.

Det ble gjennomført en reliabilitetstest av dokumentanalysen i den bilaterale undersøkelsen, der ansatte utenfor prosjektgruppen vurderte Utenriksdepartementets oppfølging.

Multilateral bistand

Det er foretatt en nærmere analyse av departementets oppfølging av tre utvalgte FN-organisasjoner. Data om Utenriksdepartementets oppfølging er hentet inn gjennom intervju og spørrelister til departementet. Utenriksdepartementet har oversendt dokumentasjon av norsk oppfølging av bistand til de utvalgte organisasjonene. Denne dokumentasjonen er supplert med relevante dokumenter fra organisasjonene.

Det er gjort intervjuer ved de tre utvalgte organisasjonenes hovedkontorer i New York. Hensikten var å få en forståelse av organisasjonenes forvaltningskapasitet og samarbeid med styret. Også den norske FN-delegasjonen i New York og et utvalg FN-delegasjoner fra andre europeiske land ble i den sammenheng intervjuet.

Analysen av departementets oppfølging omfatter dokumentasjon av departementets beslutninger om tildeling av støtte og norske styredokumenter for perioden 2006–2009. Norske styredokumenter inkluderer departementets instruks til norske delegasjoner til styremøtene, norske innlegg og styredelegasjonenes referat fra møtene. Med utgangspunkt i Stortingets krav og forventninger om resultatoppfølging, og sentrale prinsipper for resultatbasert styring, er det gjennomført en dokumentanalyse av styredokumentene.



FN, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

2.3 I hvilken grad er anti-korrupsjonsarbeidet integrert i bistandsforvaltningen?

Data om departementets anti-korrupsjonsarbeid er samlet inn ved hjelp av spørreliste og intervju med departementet, Norad og norske frivillige organisasjoner. I tillegg er plan- og oppfølgingsdokumentene for sju utvalgte tiltak analysert (se 2.1 og 2.2). Ambassadenes oppfølging av korrupsjonsrisiko var ett av flere tema for datainnsamlingen i Nepal og Tanzania.

I dokumentanalysen er det undersøkt om departementet vurderer og følger opp risiko for korrupsjon før og etter tildelingen av bistand. Dokumentene er omtalt under 2.1 og 2.2.

2.4 Feltbesøk

Undersøkelsen inkluderte feltbesøk til de utvalgte tiltakene. Besøk hos mottakere av bistanden ga innblikk i bistandens resultater og de forvaltningsmessige utfordringene. Feltbesøk ble organisert i samarbeid med den aktuelle norske ambassaden.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene bygger på stortingsdokumenter (stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og innstillinger til disse), reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser, internasjonale standarder og prioriteringer for utviklingsarbeid som Norge har sluttet seg til. I tillegg er det benyttet dokumenter hvor Utenriksdepartementet har operasjonalisert disse bestemmelsene.

3.1 Overordnede føringer for norsk utviklingssamarbeid

Stortinget framhever i Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* at et sentralt mål for norsk utviklingsarbeid er å bringe mennesker ut av fattigdom. Bedring av økonomiske, sosiale og politiske kår i utviklingslandene innenfor rammen av bærekraftig utvikling har vært et mål for norsk bistand siden 1995.¹

Stortinget har sluttet seg til FNs tusenårsmål om fattigdomsbekjempelse og utvikling. Blant målene er redusert barnedødelighet, bedret mødre helse og tilbud til alle barn om grunnutdanning. Norge har valgt å ta en lederrolle i arbeidet for de helse-relaterte tusenårsmålene, i tillegg til å være en sentral bidragsyter innen utdanning.² Utenrikskomiteen understreket i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) betydningen av at norsk støtte til utdanning holdes oppe.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* peker komiteen på at resultatfokus og kvalitetssikring må stå sentralt i norsk utviklingsarbeid, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Det er nødvendig for å sikre at utviklingspolitikken innrettes slik at de ønskede resultatene oppnås, og for å opprettholde legitimiteten til norsk utviklingspolitikk. Resultatmåling framheves i den sammenheng som viktig. Endringer i innrettingen av internasjonal bistand har gjort det nødvendig med nytenkning rundt rapportering på resultater. Utenrikskomiteen støtter i Innst. S. nr. 93

(2004–2005) opp om departementets deltakelse i videreutviklingen av målemetoder for resultatoppnåelsen i bistanden, både internasjonalt og internt i departementet. Kravet om økt resultatfokus i bistanden er gjengitt i en rekke stortingsproposisjoner i årene etter behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004).³

Utenriksdepartementets utviklingsarbeid omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i reglement for økonomistyring i staten og tilhørende bestemmelser om økonomistyring i staten. Kapittel 1.3 i bestemmelsene peker på at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar.

Ifølge reglementet skal alle statlige forvaltningsorganer sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og sikre forsvarlig beslutningsgrunnlag. Reglementet stiller krav om internkontroll som sikrer at prinsippene om mål- og resultatstyring etterleves. Formålene med internkontroll er å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet. Kravene gjelder også for underliggende virksomheter.⁴ Departementet fastsatte i januar 2005 hovedinstruks for økonomistyringen i utenriks-tjenesten som supplerer reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser. Instruksen beskriver den interne ansvarsfordelingen i departementet i forvaltningen av den norske bistanden.

Bistandshåndboken er et kvalitetssikringsverktøy som beskriver regelverk, prinsipper og prosedyrer for ulike faser av programsyklusen. Bistandshåndboken og Avtalehåndboken operasjonaliserer retningslinjene for økonomistyring og bilateral bistand over budsjettområdet 03.10. Bistandshåndboken gjelder ikke for multilateral bistand.

1) St.meld. nr. 19 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), St.meld. nr. 35 (2003–2004) s. 89, St.prp. nr. 1 Utenriksdepartementet for årene (1997–98), (1998–99), (1999–2000), (2000–2001), (2003–2004) (2007–2008).

2) St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 13, Innst. S. nr. 93 (2004–2005), s. 10.

3) St.prp. nr. 1 (2004–2005), St.prp. nr. 1 (2006–2007), St.prp. nr. 1 (2008–2009).

4) Reglement for økonomistyring i staten av 12. desember 2003 med endringer senest 14. november 2006, § 4 b og c, § 14 og § 15.

3.2 Utenriksdepartementets ansvar ved tildeling av bistandsmidler

3.2.1 Nasjonalt eierskap

Norge sluttet seg i 2005 til Pariserklæringen som har som formål å bidra til et mer effektivt, bedre koordinert og mer harmonisert utviklings-samarbeid. Den påfølgende Accra Agenda for Action (2008) påpeker at bruk av vertslandets systemer og prosedyrer er en viktig forutsetning for eierskap, bærekraftig utvikling og vedvarende resultater. Bistanden skal være mottakerorientert. Det vil si at bistanden skal ta utgangspunkt i nasjonale utviklingsplaner som reflekterer samarbeidslandets ønsker og behov. Utenrikskomiteen uttrykte i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) at det er viktig å sikre at nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon blir det operative utgangspunktet for norsk innsats på landnivå. St.prp. nr. 1 (2007–2008) viser til at mottakerlandenes egne strategier for fattigdomsreduksjon legger rammene for det langsiktige utviklingssamarbeidet.

Prinsippene i Pariserklæringen er operasjonalisert i Bistandshåndboken og Avtalehåndboken. Håndbøkene framhever at det er viktig å vurdere om foreslåtte tiltak er i tråd med nasjonale utviklingsplaner i samarbeidslandet. Det skal gjøres i forbindelse med de innledende samtalene med dem som søker om tilskudd.

Bistandstiltak skal innrettes slik at de bidrar til å realisere nasjonale utviklingsplaner. Pariserklæringen forplikter partene til i størst mulig grad å basere seg på nasjonale virksomheter i mottakerlandet ved gjennomføringen av bistandstiltakene. Det understrekes i St.meld. nr. 35 (2003–2004) at prinsippet om nasjonalt eierskap ikke fratår norske bistandsmyndigheter ansvaret for resultatretting og kvalitetssikring av norsk bistand. Ifølge Avtalehåndboken skal Utenriksdepartementet vurdere mottakerlandets kapasitet og kompetanse til å gjennomføre bistandstiltaket før tildeling.

Ifølge Budsjett-innst. S. nr. 3 (2008–2009) skal budsjettstøtte brukes målrettet for å støtte samarbeidslandenes egne tiltak og muligheter for å utvikle en velfungerende stat, styrke demokratiske prosesser og bedre mulighetene til å levere offentlige velferdstjenester. Norge vil fortsatt vektlegge oppfølging av styresettutviklingen og bedring av rammebetingelsene for økonomisk utvikling i dialogen med mottakerlandene.

Ved samarbeid med norske frivillige organisasjoner foreskriver Avtalehåndboken at organisasjonens interne styringssystemer, medregnet revisjonsrutiner, blir kontrollert før avtaleinngåelse. Håndboken for tilskuddsordninger for sivilt samfunn foreskriver at vurderinger av organisasjonene særlig gjøres ved inngåelse av ny avtale.

3.2.2 Målbare resultatkrav

Bestemmelsene om økonomistyring i staten omhandler blant annet tilskuddsforvalters ansvar ved tildeling av tilskudd. Tilskuddsforvalter plikter å kontrollere informasjon om forhold av betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. I henhold til bestemmelsene skal departementet ved tildeling av tilskudd fastsette resultatkrav som gjør det mulig å vurdere måloppnåelsen av tilskuddene.

I St.meld. nr. 35 (2003–2004) vises det til at Norge har ansvar for å vurdere om forslagene til programmer og prosjekter som mottaker utarbeider, er i tråd med norsk utviklingspolitikk. Det innebærer at de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Ovennevnte stortingsmelding viser videre til at kvalitetssikring gjelder alle faser av utviklingsarbeidet. OECD/DACs kriterier for evaluering av bilateral bistand nevnes i den sammenheng som relevante for en forhånds-vurdering av bistandstiltak. OECD/DAC-kriteriene er:

- *Måloppnåelse*: At tiltaket forventes å føre til planlagte resultater
- *Effektivitet/produktivitet*: At tiltaket er kostnadseffektivt og gir resultater som står i forhold til de ressursene som går med
- *Virkninger*: At tiltaket oppnår resultater på tiltaksmålene og eventuelt utviklingsmålene, og om det forekommer andre positive eller negative virkninger
- *Relevans*: At tiltaket og formålet er relevant for nasjonale prioriteringer og behov
- *Bærekraft*: At tiltaket og de positive virkningene vil vedvare etter at bistanden er avsluttet. Tiltaket bør være institusjonelt bærekraftig, ved bruk av nasjonale institusjoner som sikrer at landet har eierskap til tiltaket. I tillegg bør det være økonomisk bærekraftig, slik at tiltaket kan drives videre med de ressurser landet har til rådighet

3.2.3 Kvalitetskontroll og risikovurderinger

En samlet komité viser i Innst. S. nr. 214 (2003–2004)⁵ at det er viktig å gjøre et grundig forarbeid for å klargjøre formål og oppfølgingsmuligheter før prosjekter iverksettes. I henhold til Bistandshåndboken skal Utenriksdepartementet gjennomføre en kvalitetskontroll av bistandstiltaket før tildeling av tilskudd. Kvalitetskontrollen kan gjennomføres av departementets ansatte, eksterne konsulenter eller andre giverland. Når kontrollen gjennomføres av eksterne, skal Utenriksdepartementet være involvert i vurderingen av hva som skal kontrolleres. Bistandshåndboken viser til at OECD/DAC har identifisert seks områder⁶ som spesielt viktige for at et tiltak skal bli bærekraftig.

Risikovurderingen bør i henhold til Bistandshåndboken inneholde en vurdering av tiltaket opp mot ytre forhold. Det dreier seg for eksempel om den samfunnsmessige konteksten tiltaket inngår i, og indre risikofaktorer ved tiltaket, slik som institusjonelle og organisatoriske kjennetegn ved tilskuddsmottakeren. Risikovurderingene danner et grunnlag for å vurdere tiltakets bærekraft og gjennomførbarhet.

Retningslinjer for tildeling av budsjettstøtte framhever spesielt forhåndsvurderinger av bærekraft og risiko knyttet til samarbeidslandets økonomiske og politiske styring og ekstern risiko.⁷

Bistandshåndboken foreskriver at Norad skal konsulteres for faglig rådgivning før tildeling av tilskudd på 15 mill. kroner eller mer. Konsultasjon ved lavere beløp er frivillig. I tillegg skal alle avtaler, og dessuten kontrakter med en verdi på 15 mill. kroner eller mer, kvalitetssikres av juridisk team i Norad.

3.3 Utenriksdepartementets ansvar for oppfølging av bistandsmidler

Stortinget understreket i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) behovet for en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene, uavhengig av hvilke instanser bistanden kanaliseres gjennom.

- 5) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortinget om *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik*, Dokument nr. 3:6 (2003–2004).
- 6) Ifølge OECD/DAC er seks områder særlig viktige for bærekraften ved et tiltak. Disse er 1) retningslinjer og rammeverk (inkludert anti-korrupsjon), 2) sosiokulturelle forhold og kjønn, 3) økonomi og finans, 4) institusjonelle og organisatoriske kjennetegn, 5) miljømessige faktorer og 6) tekniske/teknologiske faktorer.
- 7) *Norway's provision of budget support to developing countries. Guidelines*, juli 2007, s. 10–12.

Bevilgningsreglementet § 10 sier at det ved tilskudd til offentlige eller private virksomheter som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalter til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene. FNs medlemsland har imidlertid ingen rett til å revidere FNs aktiviteter, dette begrenser Norges kontrollrett. Norge kan imidlertid føre kontroll med FNs interne revisjons- og kontrollarbeid gjennom deltakelsen i de styrende organene i organisasjonene.⁸ Det legges derfor til grunn at departementet gjennom deltakelse i styrende organer kan oppfylle krav i bestemmelsene for økonomistyring i staten. Bestemmelsene sier at tilskuddsforvalter plikter å føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte når tilskudd forvaltes av ikke-statlige organer. Departementet skal se til at mottakeren har et forsvarlig system for intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

FNs tusenårs mål har gitt grunnlag for en sterkere resultatorientering i det norske utviklingssamarbeidet. Både i dialogen med landene og i oppfølgingen av det konkrete samarbeidet legges det stor vekt på å dokumentere resultatene.⁹ Utenrikskomiteen peker i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) på at Norge skal gjøre en aktiv innsats i styrende organer for å påvirke FNs arbeidsmåte og prioriteringer med særlig fokus på å nå tusenårs målene. Norge sitter blant annet i styret til FNs utviklingsprogram (UNDP), som har et særlig ansvar for oppfølging og overvåking av tusenårs målene.¹⁰

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at Norge i styresammenheng er opptatt av å styrke de sentrale multilaterale organisasjonenes interne kvalitetssikrings- og rapporteringssystemer på landnivå. Det er et generelt problem at det ikke er utviklet gode nok indikatorer for måloppnåelse. Norge støtter organisasjonenes arbeid på dette området. Pariserklæringen har som et hovedmål å etablere en mer resultatorientert rapportering og måling av bistanden. Resultatindikatorer skal gi kostnadseffektiv styringsinformasjon for sentrale dimensjoner i nasjonale og sektorspesifikke utviklingsstrategier.¹¹ Utenrikskomiteen oppfordret i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til at Norge bygger allianser med andre givere for å

- 8) St.prp. nr. 1 (2003–2004), s. 74 og 75.
- 9) St.prp. nr. 1 (2005–2006), s. 85.
- 10) St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 181.
- 11) Paris Declaration on Aid Effectiveness, s. 8.

forenkle prosedyrer, bedre arbeidsdelingen, sikre hyppigere fellesfinansiering og bidra til mer systematisk utnyttelse av hverandres rapporteringer.

I henhold til Bistandshåndboken er ambassadene innenfor sitt geografiske ansvarsområde ansvarlige for en tilfredsstillende kvalitetssikring av norsk bistand, uavhengig av dens finansielle størrelse. Utenriksdepartementets egen hovedinstruks fastslår utenriktjenestens ansvar for intern kontroll.¹² Samarbeidslandene har hovedansvaret for å implementere bistandstiltakene og for å rapportere om framdrift og resultater. Likevel skal ambassadene være aktive partnere og, i nær dialog med samarbeidslandet og andre givere, forsikre seg om at resultatene er i henhold til tiltakets fastsatte mål. Ambassadene skal også se til at bistandsmidlene brukes som planlagt. Ambassaden plikter å gjennomføre en skriftlig vurdering av all avtalefestet informasjon som mottas om framdriften i bistandsstøttede tiltak. Aktuell informasjon er blant annet rapportering på framdrift og gjennomførte revisjoner. Informasjon om bistandens resultater bør i henhold til Bistandshåndbokens anbefalinger brukes til å ta lærdom av tidligere utviklingsarbeid, og danne grunnlag for videre beslutningsprosesser.

Kvalitetssikring av bistanden omfatter ifølge St.meld. nr. 35 (2003–2004) hele arbeidet med utviklingstiltak, medregnet planleggings- og gjennomføringsfasene så vel som rapportering og læring. En samlet komité understreker i Innst. S. nr. 214 (2003–2004) at Stortinget bør gis muligheten til å vurdere om Stortingets forutsetninger med en bevilgning oppfylles. Det er ifølge komiteen sentralt at regjeringen finner kriterier og rapporteringsformer som gjør det mulig bedre å vurdere effekten av bistanden – uavhengig av bistandsform.

Systematisk bruk av gjennomganger og evalueringer blir i St.meld. nr. 35 (2003–2004) framhevet som stadig viktigere, og det foreskrives at evalueringer og systematiske gjennomganger vektlegges ytterligere i tiden som kommer.¹³ Evalueringer framheves som sentrale elementer i kvalitetssikringen og er også viktige for læring. For norsk bilateral bistandsinnsats som ikke inngår i giversamarbeid, legges det opp til hyppigere evalueringer enn tidligere. Også for innsatsen til frivillige organisasjoner med større

programmer legges det opp til mer systematisk bruk av gjennomganger. I henhold til bestemmelsene for økonomistyring i staten skal det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive ut fra ressursbruk, organisering og fastsatte mål. OECDs utviklingskomité, OECD/DAC, anbefaler at kriterier om måloppnåelse, effektivitet/produktivitet, virkninger, relevans og bærekraft legges til grunn for evaluering av utviklingstiltak. Bistandshåndboken framhever gjennomganger midtveis og i avslutningen av tiltak som særlig relevante. Håndboken understreker samtidig Utenriksdepartementets rett til å etterspørre all relevant informasjon på et hvilket som helst tidspunkt dersom departementet skulle ha grunn til å tro at avtaler ikke etterleveres.

3.4 Anti-korrupsjonsarbeid innen bistanden

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) vises det til at regjeringen ønsker å fokusere på områder hvor Norge har særlige fortrinn og kompetanse. Godt styresett og kampen mot korrupsjon er ett av regjeringens fem satsingsområder. St.prp. nr. 1 (2005–2006) legger vekt på at Norge skal bidra til at korrupsjonsbekjempelse står høyt på dagsordenen i bilaterale og internasjonale fora.

Utenriksdepartementet fastslår i regjeringens *Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet* (2004–2007) at omfanget av korrupsjon – særlig i de fattigste landene med svake forvaltningsstrukturer – er stort. Regjeringen fastsatte derfor i handlingsplanen at den ville:

- sette korrupsjonsbekjempelse høyt på dagsordenen i policydialogen med samarbeidsland og i samarbeid med andre givere
- arbeide for at UNDP, andre relevante FN-organisasjoner og de internasjonale finansinstitusjoner skal intensivere innsatsen mot korrupsjon og støtte dette arbeidet gjennom økonomiske bidrag og deltakelse i relevante styringsorganer
- bidra til at korrupsjon og hvitvasking prioriteres av IMF og Verdensbanken i gjennomgangen av medlemslandenes økonomi

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på betydningen av å gjennomføre individuelt tilpassede risikovurderinger av korrupsjonsfare ved tildeling av bistand. Visse typer innsatser og enkelte institusjoner er mer utsatt for korrupsjon enn andre. Et viktig element i planleggingen av bistandstiltak er derfor å utarbeide klare og konkrete vurderinger

12) Hovedinstruks for økonomistyringen i utenriktjeneste, medregnet styring av virksomheter og selskaper. Fastsett av Utenriksministeren den 1. januar 2005.

13) St.prp. nr. 1 (2005–2006), s. 149.



Fra landsbygden i Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

av risikonivået og strategier for å håndtere identifisert risiko. Ved større bistandstiltak åpnes det for egne analyser av kvaliteten på ledelse og forvaltning i den institusjonen som skal gjennomføre tiltaket. Analysene skal særlig sette søkelyset på økonomiforvaltning og intern kontroll. Konklusjonene fra disse vurderingene skal danne grunnlaget for bistandsforvaltningens oppfølging av utviklingstiltak.

St.meld. nr. 35 (2003–2004) inneholder i tillegg referanser til norsk innsats i internasjonale nettverk for åpenhet i bistanden. Åpenhet blant givere ble i stortingsmeldingen framhevet som ett av Norges satsingsområder i kampen mot korrupsjon i utviklingssamarbeidet. I stortingsmeldingen framheves tett og synlig oppfølging fra givere som viktig for å forhindre misligheter av bistandsmidler. Systematisk bruk av feltbesøk, gjennomganger og revisjoner gir et signal om at giver følger aktivt med i hvordan mottaker bruker bistandsmidlene, og at eventuelt misbruk vil bli avslørt.

Norge har plikt til å reagere dersom bistandstiltak ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller

ikke frambringer de resultater som er forutsatt.¹⁴ Skarp og utvetydig reaksjon på misbruk av bistandsmidler framheves som viktig i det forebyggende arbeidet. Ved mistanke om at mottaker avviker fra det som er avtalt, skal det iverksettes spesifikke undersøkelser av forholdene. Der misligheter dokumenteres, skal det umiddelbart iverksettes straffereaksjoner, som avvikling av avtalen og eventuelt krav om tilbakebetaling av midler. Avtalehåndboken, retningslinjer for tildeling av budsjettstøtte og håndbok for tilskuddsordninger for sivilt samfunn inneholder nærmere retningslinjer for hvordan reaksjoner skal treffes ved mislighold av avtalene.

14) St.meld. nr. 35 (2003–2004), s. 192.

4 Resultatorienteringen i bilateral bistand

4.1 Organiseringen av bistandsforvaltningen

4.1.1 Utenriksdepartementet sentralt, Norad og ambassadene

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av norsk langsiktig bistand. Ambassadene er innenfor sitt geografiske ansvarsområde ansvarlige for tildeling og oppfølging av ulike former for bistandstilskudd. Det omfatter ambassadenes samarbeid med multilaterale organisasjoner (multi-bilateral bistand), nasjonale myndigheter (sektorstøtte) og norske frivillige organisasjoner (strategisk partnerskap). Ambassadene samarbeider også med lokale og nasjonale frivillige organisasjoner. Rådgivning og kvalitetssikring ytes av Norad.

Utenriksdepartementet opplyser at ambassadenes bistandsportefølger ofte har kompletterende funksjoner. Mange ambassader finansierer tiltak som fremmer kapasitetsutvikling innen offentlig finansforvaltning. Tiltakene har et bredt nedslagsfelt og bidrar til kompetanse på tvers av porteføljene.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at departementet ikke detaljstyrer ambassadenes forvaltning av bistandsmidler. Departementet deltar normalt ikke i vurderinger av samarbeidspartnere og bistandstiltak på landnivå, men følger opp ambassadenes forvaltning av utviklings-samarbeidet gjennom Norads forvaltningsgjennomgang av ambassadene.

Utenriksdepartementet opplyser i brev at kvalitets-sikring overfor ambassadene i hovedsak skjer:

- 1 gjennom de årlige tildelingsskrivene
- 2 gjennom ambassadenes samlede virksomhetsplan som inneholder en rapport fra foregående år samt planer for kommende år
- 3 gjennom ambassadenes treårige planer for bruk av tilskuddsmidler som omhandler utviklings-samarbeidet som er delegert til ambassadene
- 4 ved løpende dialog gjennom møter, slik som telefonkonferanser og feltbesøk
- 5 gjennom instruksjer i konkrete saker

Foruten årlige telefonkonferanser i forbindelse med behandling av planene for bruk av tilskuddsmidler og virksomhetsplanene er de formelle,

løpende kontaktpunktene mellom departementet og ambassadene månedlige telefonkonferanser.

Utenriksdepartementet opplyser videre at statsbudsjettet danner basis for tildelingsskrivet, i tillegg til ambassadenes virksomhetsplaner og strategiske planer. Tildelingsskrivet, virksomhetsplanen og departementets tilbakemelding på ambassadenes treårige planer er bindende rammer for ambassadene. Stasjonssjefene må ha departementets godkjenning hvis de går utover rammene.

Departementet peker i intervju på at tildelingsskrivet er det viktigste styringsverktøyet for departementets styring av ambassadene. Tildelingsskrivet og tilbakemeldingen på ambassadenes treårige planer legger føringer for hvilke sektorer og satsingsområder i utviklingssamarbeidet som skal prioriteres ved utenriksstasjonene, og hvilke kanaler bistanden skal distribueres gjennom. De norske utenriksstasjonene kan gjøre egne prioriteringer i bistandssamarbeidet på landnivå, ut fra de tematiske prioriteringene som gjelder for landprogrammet.

Departementet opplyser i brev at Norad kvalitets-sikrer utviklingssamarbeidet på bestilling fra ambassadene og departementet og inntreer i flere faser i programsyklusen, også i både plan- og oppfølgingsfasen.

Norad opplyser at direktoratet hvert annet eller tredje år utfører forvaltningsgjennomgang av relevante ambassader, på bestilling fra Utenriksdepartementet. Gjennomgangene har som mål å bidra til å forbedre forvaltningen. I etterkant blir det utarbeidet oppfølgingsplaner. Den aktuelle avdelingen eller utestasjonen er ansvarlig for å følge opp anbefalingene fra forvaltningsgjennomgangene.

Norads avdeling for sivilt samfunn forvalter samarbeidet med norske frivillige organisasjoner. Avdelingen er også ansvarlig for organisasjonsgjennomgang av de norske frivillige organisasjonene. Direktoratet gjennomfører organisasjonsgjennomgang forut for en flerårig avtaleperiode med de frivillige organisasjonene. Gjennomgangene vurderer kapasitet, kompetanse og systemer for resultatoppnåelse på hovedkvarters-

nivå, medregnet organisasjonenes anti-korrupsjonsarbeid. Svakheter og avvik blir fulgt opp gjennom at det utarbeides oppfølgingsplaner. Oppfølgingsplanen inngår som et fast punkt i Norads årlige møter med organisasjonene.

Avdeling for sivilt samfunn har ingen faste, formelle møtepunkter med ambassadene om oppfølging av organisasjonene på landnivå. Norad opplyser i intervju at det er opp til ambassadene å informere Norad om avvik og gi innspill til avdelingens behandling av søknader fra de frivillige organisasjonene.

4.1.2 Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltningsprosjekt

Med utgangspunkt i mandat fra Utenriksministeren igangsatte departementet et tilskuddsforvaltningsprosjekt i 2006. Prosjektet omfatter alle tilskuddsordninger innen både bilateral og multilateral bistand. Målet med prosjektet var å effektivisere Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning gjennom harmonisering av regelverk og rutiner. Prosjektet er fulgt opp med en sentral støttefunksjon i Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at prosjektet har resultert i

- 1 harmoniserte rutiner for tilskuddsforvaltning, et videreutviklet datasystem, PlanTilskuddAvtale (PTA), for å følge framdrift og utbetalinger for Utenriksdepartementets og Norads tilskuddsforvaltning og
- 2 opplæring av ansatte i systemer og nye rutiner.

Prosjektet kartla rutiner for tilskuddsforvaltningen i Utenriksdepartementet. Det ble registrert over 250 ulike arbeidsprosesser. Prosjektet har utarbeidet seks ulike arbeidsprosesser for forvaltning og tre håndbøker. De tre håndbøkene i tilskuddsforvaltning er:

- *Om å forvalte tilskudd selv* (2008),
- *Om å forvalte delegerede ordninger* (2008) og
- *Om å etablere og å forvalte ordninger* (2008).

De nye retningslinjene erstatter blant annet de gamle rutinene i Bistandshåndboken. Nye rutiner og systemer for oppfølging av tiltak har vært gjeldende for departementet og Norad fra 1. januar 2009 og for ambassadene fra 1. mars 2010. Norad peker i intervju på at tilskuddsforvaltningsprosjektet trolig ikke vil resultere i omfattende endringer i forvaltningen av bilateral bistand.

Avtalefestede aktiviteter skal registreres i PTA-systemet. PTA er et elektronisk planleggings- og økonomistyringsverktøy som har blitt benyttet siden slutten av 1990-tallet for bistandsforvaltning i Utenriksdepartementet, Norad og ved 29 ambassader. Ny versjon av datasystemet ble gjort tilgjengelig fra januar 2009, og systemet har i dag om lag 1200 brukere. Systemet brukes nå til all forvaltning av tilskuddsmidler.

Alle ansatte i Utenriksdepartementet læres opp i de nye rutinene for tilskuddsforvaltning. Retningslinjene er en del av opplæringen ved Utenriks-tjenestens kompetansesenter (UKS). I Oslo har alle medarbeiderne kunnet følge prosessene i tilskuddsprosjektet, men ambassadene har ikke vært involvert i samme grad. Det ble derfor avholdt regionale samlinger for ambassadene høsten 2009.

4.2 Utenriksdepartementets system for planlegging og oppfølging av bilateral bistand

Utenriksdepartementet opplyser i brev at Bistandshåndboken og Avtalehåndboken beskriver metoder og retningslinjer for kvalitetssikring. Håndbøkene gjelder for ambassadenes planlegging og oppfølging av bilateral bistand og for tiltak gjennom de globale ordningene som administreres av ambassadene. Håndbøkene er basert på internasjonale retningslinjer og strategier og er ifølge Norad nyttige redskap for resultatoppnåelse.¹⁵ Norad har utarbeidet supplerende håndbøker for kvalitetssikring og risikohåndtering innen bilateral bistand.¹⁶

4.2.1 Utenriksdepartementets rutiner for vurderinger før tildeling

Ifølge Bistandshåndboken skal Utenriksdepartementet gjøre vurderinger i flere stadier i planleggingen av bistand. Vurderingene kommer til uttrykk blant annet i dokumentene *mandat for dialog*, *forhåndsvurderinger* og *bevilgningsdokumenter*. Bistandshåndboken skisserer hvilke vurderinger som kreves i de ulike stadiene.

Mandat for dialog

Det er obligatorisk å forberede et mandat for dialog for tilskudd på over 15 mill. kroner. Dokumentet har til hensikt å klargjøre sentrale tema i dialog med samarbeidspartner og potensielle givere til et tiltak. Ambassadene skal dokumentere vurderingene skriftlig.

15) www.norad.no. Lesedato 9. februar 2010.

16) Disse er *Norways's provision of budget support to developing countries: Guidelines (2007)*, *Assessment of Sustainability Elements/ Key Risk Factors: A Practical Guide (2007)* og *Results Management in Norwegian Development Cooperation: A practical guide (2008)*.



Landskap, Tanzania.

Foto: Riksrevisjonen

Forhåndsvurdering

En forhåndsvurdering skal kvalitetssikre programdokumentet med vekt på relevans, gjennomførbarhet, risikofaktorer og bærekraft. Programdokumentet er samarbeidspartners dokument som beskriver strategien, planen eller programmet som skal vurderes for støtte. Hensikten med en forhåndsvurdering er å vurdere om informasjonen i programdokumentet er tilstrekkelig og pålitelig. Departementet skal identifisere behov for tilleggsinformasjon og gi råd om mulige forbedringer.

For alle planlagte bilaterale tiltak er en forhåndsvurdering obligatorisk. Forhåndsvurderingen kan utgjøre en del av bevilgningsdokumentet hvis avtalens verdi er under 15 mill. kroner. Omfanget av kravene til forhåndsvurderingen avhenger av størrelsen og kompleksiteten på planlagt støtte. Når Norge er eneste giver, skal full forhåndsvurdering gjennomføres dersom den planlagte støtten er på 50 mill. kroner eller mer. Forhåndsvurderingen kan være mindre omfattende dersom tilskuddet er mellom 15 mill. kroner og 50 mill. kroner. Ifølge Bistandshåndboken bør vurderingen inneholde all informasjon som er viktig for å kunne fatte endelig beslutning om støtte.

Ifølge Bistandshåndboken skal departementet i en forhåndsvurdering blant annet vurdere innretningen av tiltaket. Det vil si at departementet skal vurdere tiltakets formål, mål og planlagte resultater. Det inkluderer å vurdere kvaliteten på resultatindikatorerne og om relevante og pålitelige grunnlagsdata er tilgjengelige.

Bevilgningsdokument

Dersom ambassaden bestemmer seg for å støtte et tiltak, skal det utarbeides et bevilgningsdokument. Dette dokumentet er ambassadens dokument som formelt godkjenner bevilgningen og vilkårene for støtte. Bevilgningsdokumentet skal reflektere ambassadens vurdering av tiltaket. Risiko og resultater skal ifølge Bistandshåndboken gis særskilt oppmerksomhet.

Dokumentet skal også inkludere ambassadens vurderinger av hovedkonklusjoner og anbefalinger i forhåndsvurderingen, med vekt på risikofaktorer og oppfølgingsmekanismer, inkludert tiltak innen anti-korrupsjon.

Norads rådgivningsrolle i planleggingsfasen

Faglig rådgivning fra Norad er ifølge Bistandshåndboken påkrevd ved tiltak med planlagt støtte på 15 mill. kroner eller mer, men ambassadene kan søke faglige og juridiske råd hos Norad uavhengig av tilskuddets økonomiske størrelse. Konsultasjoner med Norad skal dokumenteres og reflekteres i bevilgningsdokumentet. Juridisk kvalitetssikring fra Norad er obligatorisk før enhver avtaleinngåelse og ved kontrakter med en verdi på 15 mill. kroner eller mer. Det samme gjelder kontrakter som avviker vesentlig fra malen i Avtalehåndboken. Bistandshåndboken peker på at ambassaden er ansvarlig for avtalens innhold.

4.2.2 Utenriksdepartementets rutiner for oppfølging

Systematisk oppfølging av norske bistandsmidler er viktig for å sikre resultatoppgåelse. Bistandshåndboken peker på at ambassadene skal være aktive partnere og, i nær dialog med samarbeidspartnere og andre givere, følge opp at tiltakets resultater er i henhold til definerte mål. Ambassadene skal også vurdere om midlene brukes etter hensikten, og om forpliktelser i avtalen etterleves.

Bistandshåndboken peker på at Utenriksdepartementets oppfølging består av flere aktiviteter og kilder til informasjon. Det inkluderer blant annet framdriftsrapporter, regnskapsrapporter, revisjonsrapporter, feltbesøk, årlig møte/oppfølgingsmøte, gjennomganger og evalueringer. Samarbeidspartner skal oversende relevant dokumentasjon i forkant av årlig møte med ambassadene.

Årlig møte er vanligvis et beslutningsorgan hvor samarbeidspartner og giver(e) diskuterer resultater og oppfyllelse av forpliktelser og godkjenner arbeidsplan og budsjett for kommende periode. Tema av betydning for implementeringen av

tiltaket skal ifølge Bistandshåndboken diskuteres på møtet. Veilederen *Results Management in Norwegian Development Cooperation* (desember 2008) anbefaler å bruke bevilgningsdokumentet i forberedelsen til årlig møte for å identifisere risikomomenter som bør følges opp.

Mandat og referat er sentrale dokumenter fra årlig møte. Hensikten med mandatet er å klargjøre og godkjenne norske posisjoner. Dokumentet skal vise ambassadenes vurderinger av mottatt dokumentasjon, og i hvilken grad samarbeidspartnere overholder avtalte forpliktelser. Mandatet skal ha særskilt oppmerksomhet på resultater. Diskusjoner og avgjørelser skal registreres og presenteres i et omforent referat.

Utarbeidelse av midtveisgjennomganger (*mid-term reviews*) og sluttgjennomganger (*end reviews*) er ifølge Bistandshåndboken obligatorisk for tiltak med norsk støtte på 50 mill. kroner eller mer. Feltbesøk er en viktig del av ambassadenes oppfølging. Hensikten med feltbesøk er å observere at programmet utvikles i henhold til planer og rapporter.

Risiko for korrupsjon er et sentralt tema i oppfølgingen av bilateral bistand. St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at Norge har plikt til å reagere dersom programmet eller prosjektet ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller ikke frambringer de resultatene som er forutsatt. En spesiell årvåkenhet overfor korrupsjonsrisiko inngår i dette arbeidet. Utenriksdepartementet har etablert rutiner for oppfølging av mistanke om misbruk. Disse rutinene inkluderer *Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter* (desember 2009), som er en samling av to tidligere dokumenter: *Praktisk veileder for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen* (september 2008) og *Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i utenriktjenesten og Norad* (januar 2008).

4.3 Sentrale samarbeidsland i bilateral bistand

Norsk bilateral bistand ble i 2009 gitt til 114 land.¹⁷ De ti største mottakerlandene var Tanzania (731 mill. kroner), Afghanistan (728 mill. kroner), de palestinske områdene (629 mill. kroner), Sudan (578 mill. kroner), Mosambik

(505 mill. kroner), Uganda (423 mill. kroner), Malawi (399 mill. kroner), Zambia (394 mill. kroner), Pakistan (292 mill. kroner) og Nepal (284 mill. kroner). Undersøkelsen har sett nærmere på bistanden til Nepal og Tanzania.

Bistand til Nepal

Årsrapport om norsk bilateral bistand peker på at de tre mest sentrale sektorene for utviklings-samarbeidet med Nepal i 2008 var miljø og energi (152 mill. kroner), godt styresett (125 mill. kroner) og helse, utdanning og sosial sektor (57 mill. kroner). Tabell 4 viser at bistanden til Nepal har økt fra 162 mill. kroner i 2005 til 284 mill. kroner i 2009. Det innebærer en økning på 75 prosent i perioden.

Norsk bistand til utdanning i Nepal har i flere år støttet det nasjonale sektorprogrammet for grunnskolen. Norads årsrapport om norsk bilateral bistand (2008) peker på at norsk støtte har bidratt til å heve kvaliteten på grunnutdanningen. I samarbeid med Redd Barna Norge, Nepal og UNICEF jobber Norge for å styrke jenter og marginaliserte barns deltakelse i skolen.

Tabell 4 Bilateral bistand til Nepal 2005–2009 (mill. kroner)*

	2005	2006	2007	2008	2009
Bilateral bistand	162	263	239	339	284

* Kilde: Norads statistikkportal

Bistand til Tanzania

Årsrapport om norsk bilateral bistand peker på at de tre mest sentrale sektorene for utviklings-samarbeidet med Tanzania i 2008 var økonomisk utvikling og handel (327 mill. kroner), helse, utdanning og sosial sektor (133 mill. kroner) og miljø og energi (130 mill. kroner). Tabell 5 viser at bistanden til Tanzania har økt fra 389 mill. kroner i 2005 til 731 mill. kroner i 2009. Det innebærer en økning på 88 prosent i perioden.

Tabell 5 Bilateral bistand til Tanzania 2005–2009 (mill. kroner)*

	2005	2006	2007	2008	2009
Bilateral bistand	389	483	667	729	731

* Kilde: Norads statistikkportal

Norge har hatt utviklingssamarbeid med Tanzania i mer enn 40 år. En stor andel av norsk bistand går direkte til det tanzanianske statsbudsjettet.

17) <http://www.norad.no/Resultater+og+kvalitetssikring/Norsk+bistand+i+tall/Norsk+bistand+i+tall.120138.cms>. Lesedato 30. april 2010.



Defekt vannrør ved en helseklinikk i Tanzania. Foto: Riksrevisjonen

Et sentralt område for norsk bistand er mødre- og barnehelse (FNs tusenårsmaal 4 og 5). Norge samarbeider med FN og en rekke andre givere innen helsesektoren. Det inkluderer samarbeid med Clinton Foundation om å hindre overføring av hivsmitte fra mor til barn, ifølge Årsrapport om norsk bilateral bistand (2008).

Utvalgte tiltak i Nepal og Tanzania

I undersøkelsen inngår en analyse av ambassadens forvaltning av tre norskstøttede tiltak i Nepal og fire norskstøttede tiltak i Tanzania, se tabell 6 og 7. De undersøkte tiltakene gjennomføres av Norges hovedsamarbeidspartnere på landnivå: statlige myndigheter, FN-organisasjoner (multi-bilateral bistand) og norske frivillige organisasjoner.

4.4 Vurderinger av samarbeidspartnere før tildeling av midler

4.4.1 Utenriksdepartementets vurderinger av kjennetegn ved samarbeidspartnere

Pariserklæringen fremmer en større grad av mottakerorientert bistand. St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at partners institusjonelle kapasitet og behovet for institusjonell styrking er viktige elementer i vurderingen av samarbeidspartnere. Bistandshåndboken peker på at institusjonelle og organisatoriske kjennetegn ved samarbeidspartnere kan være interne risikofaktorer som kan påvirke gjennomføringen av bistandstiltak.

Tabell 6 Norskstøttede tiltak innen utdanning som var gjenstand for undersøkelse i Nepal

Navn på avtalen og avtaleperiode	<i>Education For All (EFA)*</i>	<i>Decentralised Action for Children and Women (DACAW)</i>	<i>Protection, empowerment and quality education for women and children</i>
2004–2009	2004–2009	2004–2008 og 2008–2010	2007–2009
Norsk støtte (kr)	175 mill. kroner i perioden 2004–2009	35 mill. kroner i perioden 2004–2008 30 mill. kroner i perioden 2008–2010	30 mill. kroner i perioden 2007–2009
Kanal for tiltaket	Nasjonale myndigheter	Multilateral organisasjon (multi-bilateral bistand)	Norsk frivillig organisasjon
Avtalepartner	Nepalske myndigheter / Finansdepartementet i Nepal Utdanningsdepartementet med underliggende etater implementerer programmet.	FNs Barnefond (UNICEF)	Redd Barna Norge, Nepal (SCNN)
Mål for tiltaket	Målet er å sikre alle grunnutdanning, øke kvaliteten i undervisningen og styrke og effektive skoleadministrasjonen. Programmet har tre overordnede delmål: 1) sikre alle (lik) tilgang til grunnutdanning 2) forbedre relevansen av og kvaliteten på grunnutdanningen 3) øke effektivitet og institusjonell kapasitet i utdanningsystemet	Målet er å bygge kapasitet blant lokale aktører som familier, lokalsamfunn og organisasjoner i det sivile samfunn til å planlegge, styre og følge opp kvinner og barns situasjon. Programmet skal ivareta grunnleggende rettigheter og sikre at grunnleggende tjenester opprettholdes/forbedres for kvinner og barn i 15 distrikter i Nepal.	Fire hovedmål finansieres gjennom strategisk partnerskap. Disse målene går ut på å 1) forbedre kvaliteten på den offentlige utdanningen 2) beskytte barn som påvirkes av konflikt 3) beskytte kvinner og barn mot hiv/aids, seksuelt misbruk og utnyttelse 4) øke innsatsen mot å oppfylle barns rettigheter

* Sektorprogrammet *School Sector Reform Plan (SSRP) 2009–2014* etterfølger sektorprogrammet *Education For All*. Totalkostnaden forventes å bli 5,68 mrd. USD, hvorav 34 prosent forventes å komme fra givere. Ifølge bevilgningsdokumentet for *School Sector Reform Plan* er forventet norsk bidrag 219 mill. kroner i perioden 2009/10–2013/14. Gjennom *School Sector Reform (2009–2014)* øker giverne oppmerksomheten på kvaliteten på utdanningen, som vil være et viktig mål for framtidig støtte.

Tabell 7 Norskstøttede tiltak innen helse som var gjenstand for undersøkelse i Tanzania

Navn på avtalen og avtaleperiode	<i>Norway–Tanzania Partnership Initiative on MDG 4 & 5 (NTPi)</i>	<i>UN Reform Pilot</i>	<i>Prevention of Mother-to-Child Transmission of HIV (PMTCT)</i>	<i>Kirkens Nødhjelp Norge, strategisk partnerskap I og II</i>
2007/2008–2011/2012		2007–2009*	2007–2010	2005–2007 og 2008–2009
Norsk støtte (kr)	225 mill. kroner i perioden 2007/2008–2011/2012	31 mill. kroner i perioden 2007–2009 Norsk bidrag overføres til et flergiverfond.	Om lag 58,5 mill. kroner i perioden 2008–2010	12,5 mill. kroner i perioden 2005–2007 36 mill. kroner i perioden 2008–2009
Kanal for tiltaket	Nasjonale myndigheter**	Multilateral organisasjon (multi-bilateral bistand)	Internasjonal stiftelse	Norsk frivillig organisasjon
Avtalepartner	Tanzanianske myndigheter / Finansdepartementet Helsedepartementet implementerer programmet.	FN i Tanzania: FNs utviklingsprogram (UNDP) og <i>United Nations Resident Coordinator</i> ***	Clinton Foundation – <i>Clinton Health Access Initiative</i>	Kirkens Nødhjelp Norge, Tanzania
Mål for tiltaket	Programmet har som mål å akselerere og støtte implementeringen av Tanzanias nye strategiske plan for reduksjon av mødre- og barnedødelighet. NTPi skal bidra til fornyelse og styrket resultatorientering gjennom resultatbasert finansiering for å nå tusenårs-mål 4 og 5 i Tanzania.	Overordnet mål er å utvikle FN i Tanzania til en mer effektiv partner for Tanzanias utvikling. Sju fellesprogrammer**** skal bidra til resultatoppnåelse.	Programmet har som mål å gi hiv-positive gravide den nødvendige behandlingen for at barnet ikke skal smittes, og innrullere hiv-positive kvinner, deres partnere og barn i programmet i regionene Lindi og Mtwara.	Overordnet mål med programmet finansiert gjennom strategisk partnerskap er å fremme menneskerettigheter og verdighet for fattige og marginaliserte kvinner, menn og ungdom. Kirkens Nødhjelp bidrar til dette ved å støtte partnere og programmer som arbeider for økt deltakelse, rettferdighet og beskyttelse.

* Bevilgningsdokumentet for avtalen peker på at FN-reformens pilotfase er fra 2007 til 2008, men reformprosessen vil fortsette også etter 2008. Norsk støtte for årene 2008 og 2009 vil avhenge av framdrift og FNs behov for ytterligere midler.

** 80 prosent av NTPi-midlene kanaliseres som sektorstøtte ("helsekurven"). De resterende 20 prosentene går til styrking av helseinformasjonssystemer, studier og pilotprosjekter knyttet til resultatbasert finansiering og dessuten samarbeid med ikke-statlige enheter om levering av innovative helsetjenester for mor og barn.

*** Rollen til *United Nations Resident Coordinator* (UNRC) i Tanzania er å bidra til dialog og koordinering mellom FNs organisasjoner, fond og programmer. UNRC skal legge til rette for implementering av FN-reformen, og representerer FNs generalsekretær i Tanzania.

**** Fellesprogrammene er 1) velstandsøkning, arbeid og økonomisk bevisstgjøring, 2) reduksjon av mødre- og barnedødeligheten, 3) støtte til det nasjonale arbeidet med å bekjempe hiv og aids, 4) styrke kapasitet til ledelse og administrasjon, 5) støtte kapasitetsbygging på Zanzibar, 6) overgang fra og forebygging av katastrofer og 7) styrke nasjonal forebygging av katastrofer og krisehåndtering.

Utenriksdepartement opplyser i intervju at Norge vurderer aktuelle samarbeidspartnere før avtaler inngås. Norad opplyser i intervju at en vurdering av samarbeidspartneres systemer for kvalitetssikring skal inngå i ambassadens forhåndsvurdering før støtte gis. Norad peker imidlertid på at risikohåndteringen ved ambassadene er mangelfull, ikke minst knyttet til identifikasjon, dokumentasjon og oppfølgingen av interne risikofaktorer.

Kjennetegn ved samarbeidspartnere i Tanzania og Nepal

Innen helsesektoren i Tanzania samarbeider den norske ambassaden med tanzanianske helsemyndigheter gjennom programmet *Norway–Tanzania Partnership Initiative*. Norsk støtte til Ett FN i Tanzania kanaliseres gjennom et fellesfond. Dermed bidrar Norge til alle FNs programmer i landet. I tillegg støttes Clinton Foundations program *Prevention of Mother-to-Child Transmission of*

HIV (PMTCT) og Kirkens Nødhjelp gjennom strategisk partnerskap. Ambassadens avtalepartnere arbeider for å gjennomføre Tanzanias nasjonale planer innen helsesektoren. Tanzanianske helsemyndigheter er en sentral samarbeidspartner for ambassaden. Nasjonale myndigheter er også en viktig partner for FN Tanzania, Clinton Foundation og Kirkens Nødhjelp.

Innen utdanningssektoren i Nepal samarbeider den norske ambassaden med nepalske utdanningsmyndigheter gjennom programmet *Education For All*, UNICEF gjennom *Decentralised Action for Children and Women* og Redd Barna gjennom strategisk partnerskap. Ambassadens avtalepartnere arbeider for å gjennomføre Nepals nasjonale planer innen utdanningssektoren. Nepalske utdanningsmyndigheter er en sentral samarbeidspartner for ambassaden. Nasjonale

myndigheter er også viktige partnere for UNICEF og Redd Barna.

Norads forvaltningsgjennomganger av ambassadene i Nepal (2006) og Tanzania (2008) viser at samarbeidspartneres institusjonelle kapasitet og oppfølgingssystem ikke alltid vurderes av ambassadene. Forvaltningsgjennomgangen av ambassaden i Nepal fra 2009 peker på at enkelte av bevilgningsdokumentene har mangler i begrunnelsen for å inngå samarbeid med partner. Ambassaden i Nepal peker i intervju på at programsamarbeid svekker ambassadens mulighet til å følge opp det enkelte tiltak, og at samarbeidspartner må vises en større grad av tillit.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at Norge og andre givere jevnlig vurderer multilaterale organisasjoners effektivitet på landnivå. De multilaterale samarbeidspartnerne vurderes gjennom *Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN)*¹⁸. Departementet peker på at MOPAN er en viktig arena for oppfølging og kvalitetssikring. De årlige MOPAN-rapportene er en viktig kilde for vurderinger av organisasjonenes egnethet på landnivå. To av de utvalgte tiltakene i undersøkelsen gjennomføres av én eller flere FN-organisasjoner. Det framgår ikke av planfasedokumentene til Ett FN (Tanzania) eller *Decentralised Action for Children and Women* i regi av UNICEF (Nepal) at MOPAN-rapporter ligger til grunn for ambassadenes vurderinger av organisasjonene på landnivå. UNICEF i Nepal ble vurdert av MOPAN i 2006 og 2009. UNFPA i Tanzania ble vurdert i 2005 og igjen i 2008 og 2010. UNDP ble vurdert av MOPAN i 2007 og 2009.

Forut for en avtaleperiode med Norad, blir norske frivillige organisasjoner vurdert ved organisasjonsgjennomganger. Norad opplyser at formålet med gjennomgangene er å vurdere forutsetningene de norske organisasjonene har for å oppnå resultater. Norad opplyser at disse i første rekke omhandler hovedkontorene til de frivillige organisasjonene. Organisasjonsgjennomgangene av Kirkens Nødhjelp Norge¹⁹ og Redd Barna Norge²⁰ ble publisert i henholdsvis mars 2007 og februar 2009. Det refereres til gjennomgangen av Kirkens Nødhjelp i planfasedokumentene for strategisk partnerskap (2008–2009) i Tanzania.

18) MOPAN besto i 2009 av Australia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Korea, Nederland, Norge, Spania, Sveits, Sverige, Storbritannia, Tyskland og Østerrike.

19) Norad, *Partnership for a just world. Organisational Performance Review of Norwegian Church Aid (NCA)*, 2007.

20) Norad, *Organizational Review of Save the Children Norway*, 2009.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at tanzanianske myndigheter har kapasitetsutfordringer. Det gjør det vanskelig blant annet å dokumentere resultater. En økning av myndighetenes kapasitet vil ifølge ambassaden i Tanzania være avgjørende for framgang i helsesektoren. Intervjuundersøkelsen viser at tanzanianske myndigheters manglende styring er en utfordring for implementeringen av nasjonale programmer. Sentralforvaltningen mangler også kvalifisert personell. Intervjuundersøkelsen viser at helsesektoren lider under lav kapasitet i helseinstitusjonene. Det største problemet er tilgang på kvalifisert helsepersonell, særlig i avsidesliggende distrikter.

Den norske ambassaden viser videre til at tanzanianske myndigheter har manglende planleggingskapasitet. Det fører til at det blir utarbeidet planer som ikke tar høyde for risiko og faktisk ressursbruk. Flere intervjuobjekter bekrefter dette. Verdens helseorganisasjon (regionkontoret for Afrika) opplyser at myndighetenes ambisiøse planer ikke alltid samsvarer med tilgjengelige ressurser. Det er ikke alltid de største behovene som reflekteres i myndighetenes planer.

Også i Nepal peker flere intervjuobjekter på at det er behov for å styrke myndighetenes kapasitet til å gjennomføre nasjonale utdanningsplaner. Flere givere peker i intervju på at utdanningsmyndighetene har problemer med oppfølging og implementering på lokalt nivå. Utdanningsmyndighetene i Nepal opplyser i intervju at svakhetene på distrikts- og lokalt nivå påvirker måloppnåelsen og oppfølgingen av det nasjonale utdanningsprogrammet. Støtten til *School Sector Reform* (2009–2014), etterfølgeren til sektorprogrammet *Education For All* (2004–2009), planlegges i større grad å bli kanalisert fra nasjonalt nivå til skoler lokalt. Redd Barnas landkontor i Nepal uttrykker i intervju usikkerhet om myndighetene har stor nok kapasitet til å håndtere den økte støtten til utdanningsprogrammet.

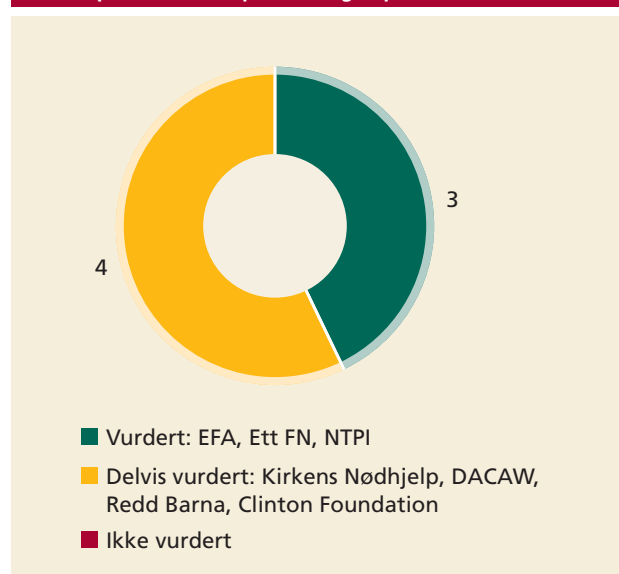
Samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet
Bistandshåndboken peker på at samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet kan være risikofaktorer som kan påvirke gjennomføringen av bistandstiltak.

Undersøkelsen har analysert planfasedokumentene (forhåndsvurdering og bevilgningsdokument) for sju utvalgte tiltak i Nepal og Tanzania. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert samarbeidspartners kompetanse og

kapasitet og pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når partners kompetanse og kapasitet er omtalt i planfasedokumentene, uten at ambassadene har pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når partners kompetanse og kapasitet ikke er omtalt i dokumentene.

Figur 1 viser at ambassadene i fire av de sju tiltakene delvis har vurdert samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet i planfasedokumentene, mens ambassadene i tre av tiltakene har vurdert dette.

Figur 1 Ambassadenes vurderinger av samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet



I planfasedokumentene til strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp, *Decentralised Action for Children and Women*, strategisk partnerskap med Redd Barna og Clinton Foundation er samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet omtalt. Ambassadenes vurderinger kategoriseres derfor som "delvis vurdert". *Decentralised Action for Children and Women* og strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp eksemplifiserer dette.

Ifølge planfasedokumentene for første programperiode (2005–2007) av strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp anbefales ambassaden å ta opp i videre drøftinger med organisasjonen hvordan et fjernere regionalt nedslagsfelt kan styrkes som motvekt til kapasitetsoppbygging i triangelet Arusha, Dar/Morogoro og Iringa. For andre programperiode (2008–2009) omtaler ambassaden kompetansen og kapasiteten til Kirkens Nødhjelps landkontor i planfasedokumentene. Kirkens Nødhjelps hovedkontor opplyser i intervju at forvaltningsmessig kapasitet

er noe lokale samarbeidspartnere ikke alltid prioriterer. Rapporteringskapasiteten er ofte svak. Organisasjonen peker på at det kunne vært enklere å velge mer profesjonelle partnere, tatt i betraktning oppfølgingsbyrden som påfaller organisasjonen ved bruk av lokale partnere.

UNICEFs kompetanse og kapasitet er omtalt i planfasedokumentene for første programperiode (2004–2008) av *Decentralised Action for Children and Women*. Planfasedokumentene peker på at UNICEF har stor kapasitet i felt, og at organisasjonens oppfølging av lokale partneres regnskapsføring vurderes som tilfredsstillende. Bevilgningsdokumentet peker på at mangelen på institusjonell kapasitet på lokalnivå er en stor utfordring for gjennomføringen av programmet. Ifølge forhåndsvurderingen framgår det ikke av UNICEFs programforslag hvilke aktiviteter som skal håndtere mangelen på lokal kapasitet. Planfasedokumentene for andre programperiode (2008–2010) viser ikke om ambassaden vurderer UNICEFs kompetanse og kapasitet. Ifølge bevilgningsdokumentet er organisasjonen i stand til å implementere programmet i perioder med konflikt.

Det framgår av planfasedokumentene til *Norway–Tanzania Partnership Initiative, Education For All* og Ett FN at ambassadene har vurdert samarbeidspartneres kompetanse og kapasitet og pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres.

Kapasiteten til helsemyndighetene i Tanzania er et gjennomgående tema i planfasedokumentene til *Norway–Tanzania Partnership Initiative*. Forhåndsvurderingen konkluderer med at en vellykket implementering av programmet er knyttet til om helsemyndighetene har tilstrekkelig administrativ kapasitet. En suksessfaktor vil være om Tanzanias helsedepartement har kapasitet til å forvalte programmet. Ambassadens bevilgningsdokument til *Norway–Tanzania Partnership Initiative* peker på hvordan svak kapasitet hos myndighetene bør kompenseres med andre tiltak, og peker på tiltak som kan bygge kapasitet hos myndighetene på kortere og lengre sikt.

Ambassadens bevilgningsdokument til Ett FN i Tanzania peker på flere svakheter ved organisasjonens kompetanse og kapasitet og hvordan disse kan håndteres. Dokumentet peker blant annet på at reformprosessen bør bli mindre personavhengig, og det er behov for å endre sammensetningen av kompetanse ved land-

kontoret. Disse faktorene kan ifølge dokumentet påvirke FN-reformens suksess.

Nepalske utdanningsmyndigheters kompetanse og kapasitet vurderes i planfasedokumentene til *Education For All*. Bevilgningsdokumentet peker på at regionale myndigheter, distriktsmyndigheter og lokale myndigheter er sentrale i implementeringen av programmet. Det er problemer med kapasiteten i utdanningssystemet, men den har økt på distrikts- og sentralnivå. Ifølge bevilgningsdokumentet skal blant annet faglig støtte gjennom forskning bidra til kapasitetsbygging av Nepals utdanningsdepartement. Dokumentet peker på at det må treffes tiltak for å sikre at kapasiteten er til stede på lokalt plan til å implementere. Der det er behov, må det tilbys faglig bistand og kapasitetsstyrking. Også i bevilgningsdokumentet til *School Sector Reform* (2009–2014), utdanningsprogrammet som etterfølger *Education For All*, beskriver ambassaden svakheter ved myndighetenes og skolenes kapasitet til å gjennomføre programmet. Dokumentet peker på flere virkemidler som skal bidra til å håndtere svakhetene.

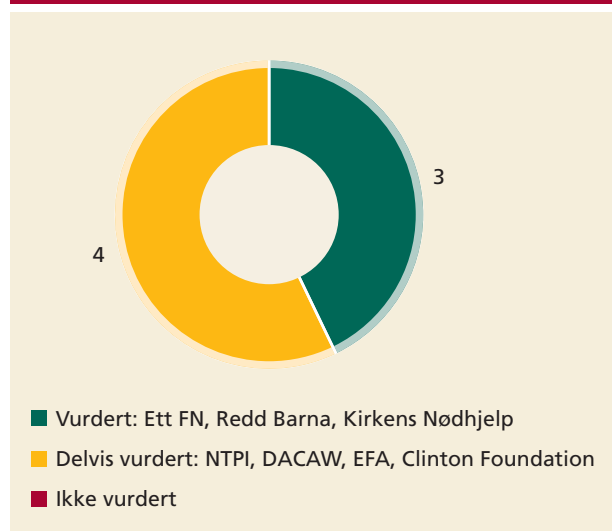
Samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging

Bistandshåndboken peker på at samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging kan være risikofaktorer som kan påvirke gjennomføringen av bistandstiltak.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging og pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når partneres system for planlegging og oppfølging er omtalt i planfasedokumentene, uten at ambassadene har pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når partneres system for planlegging og oppfølging ikke er omtalt i dokumentene.

Figur 2 viser at ambassadene i planfasedokumentene for fire av de sju tiltakene delvis har vurdert samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging. I tre av tiltakene har dette blitt vurdert.

Figur 2 Ambassadenes vurderinger av samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging



I planfasedokumentene til *Norway–Tanzania Partnership Initiative*, *Decentralised Action for Children and Women*, *Education For All* og Clinton Foundation er samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging omtalt uten at ambassadene har pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ambassadenes vurderinger kategoriseres derfor som "delvis vurdert". Clinton Foundation og *Decentralised Action for Children and Women* eksemplifiserer dette.

UNICEFs system for planlegging og oppfølging er omtalt i noen av planfasedokumentene for *Decentralised Action for Children and Women*. Systemet er ikke omtalt i planfasedokumentene for første programperiode (2004–2008) og i bevilgningsdokumentet for andre programperiode (2008–2010). Derimot peker forhåndsvurderingen for andre periode på at UNICEFs system for oppfølging er tilfredsstillende. Det framgår også av dokumentet at UNICEF jevnlig gjennomfører interne og eksterne gjennomganger og evalueringer.

Samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging er også delvis vurdert i planfasedokumentene til Clinton Foundations program *Prevention of Mother-to-Child Transmission of HIV*. I forhåndsvurderingen blir ikke stiftelsens system for planlegging og oppfølging vurdert. Bevilgningsdokumentet peker på at stiftelsens programdokument er svakt når det gjelder oppfølging. Dokumentet peker på at utviklingen av en fullstendig plan for oppfølging er en del av selve programmet, inkludert utvikling av resultatindikatorer og måling av disse. Det er planlagt med faglig assistanse utenfra for å utvikle dette. Ambassaden opplyser i bevilgningsdokumentet at

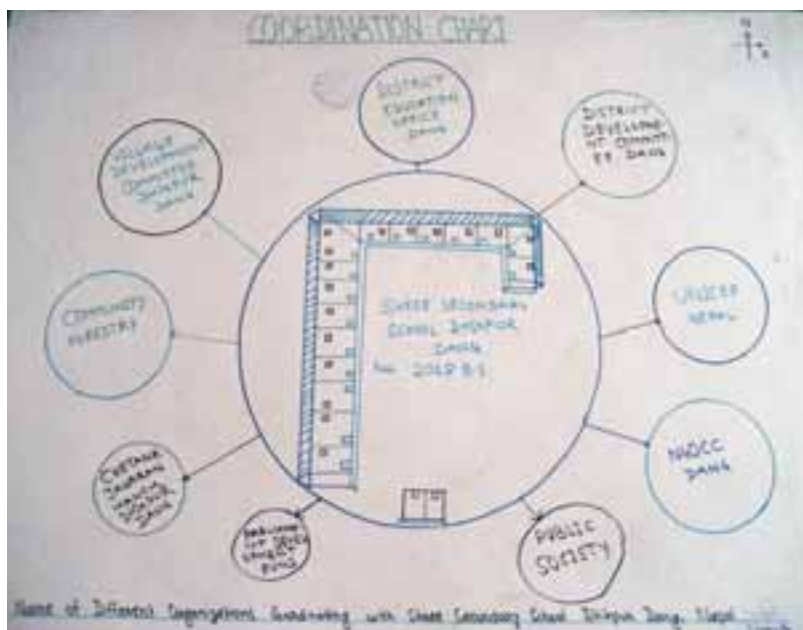
den ikke har erfaring med å samarbeide med Clinton Foundation, men at det generelle inntrykket av stiftelsen er godt.

Til tross for at det framkom flere forvaltningsmessige svakheter i planleggingen av programmet, ble det ifølge ambassaden besluttet å inngå kontrakt med Clinton Foundation og starte implementeringen av programmet. Før avtalen ble inngått ble det i e-postutveksling mellom ambassaden og Norad pekt på at programdokumentet til Clinton Foundation i liten grad beskriver administrative og økonomiske rutiner. Ifølge e-posten behøver ambassaden å snakke med Clinton Foundation om blant annet prosjektadministrasjon og rapportering til ambassaden om oppnådde resultater og revisjon. Ambassaden opplyser i intervju at den har sett en gradvis forbedring i Clinton Foundations rapportering på norske midler.

Det framgår av planfasedokumentene til Ett FN, strategisk partnerskap med Redd Barna og Kirkens Nødhjelp at ambassadene har vurdert samarbeidspartneres system for planlegging og oppfølging og pekt på hvordan eventuelle svakheter kan håndteres. Ett FN eksemplifiserer dette.

Ambassadens bevilgningsdokument til Ett FN i Tanzania peker på svakheter ved planlegging og oppfølging. Dokumentet peker blant annet på at det er begrenset koordinering innad i FN og mellom FN og implementerende samarbeidspartnere. Ifølge dokumentet kan svakhetene håndteres, blant annet gjennom å institusjonalisere en intern arbeidsfordeling, vurdere grunnlagsdata i fellesskap og se til at FNs samarbeidspartnere deltar i planleggingen. Ambassaden peker i intervju på at bedre samordning mellom organisasjonene vil redusere antall overlappende aktiviteter og bidra til økt effektivitet. Ambassaden opplyser at FN har gjort framskritt når det gjelder informasjonsutveksling mellom de ulike organisasjonene.

Ifølge bevilgningsdokumentet er det avgjørende for FN-reformens suksess at FN i Tanzania utvikler robuste oppfølgings- og evalueringsmekanismer. Det er svakheter ved FNs rapporteringsrutiner. UNDP har vært forsinket med å rapportere på norskstøttede tiltak. Ambassaden viser i intervju til at den så langt har vært fornøyd med rapporteringen på norske midler til reformarbeidet.



Skolens oversikt over finansieringskildene sine, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

4.5 Vurderinger av bistandstiltak før tildeling av midler

Norsk bistand skal ifølge Bistandshåndboken gis på et veloverveid grunnlag. Før tildeling av støtte skal Utenriksdepartementet blant annet vurdere relevans, bærekraft og potensiell risiko ved planlagte bistandsaktiviteter.

4.5.1 Utenriksdepartementets vurderinger av tiltakets relevans og bærekraft

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det er vanskelig å spore resultater av norsk bistand som ikke er øremerket. De norske bidragene er små i den store sammenhengen, og samfunnsmessige endringer i samarbeidslandene lar seg vanskelig spore til den norske innsatsen. Departementet styrer derfor etter den relevansen tiltaket antas å ha for målene i samarbeidslandets planer. Ifølge OECD/DAC er et tiltak relevant dersom det er i henhold til nasjonale prioriteringer og behov. Et bistandstiltak defineres av OECD/DAC som bærekraftig når tiltaket og de positive virkningene vedvarer etter at bistanden er avsluttet.

Bistandens relevans i henhold til nasjonale planer

I henhold til Pariserklæringen skal samarbeidslandet definere egne utviklingsmål, og bistandstiltak skal innrettes slik at de bidrar til å realisere nasjonale planer. St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at bistandstiltaket skal kunne knyttes til mål som er omtalt i landets fattigdomsstrategi, i

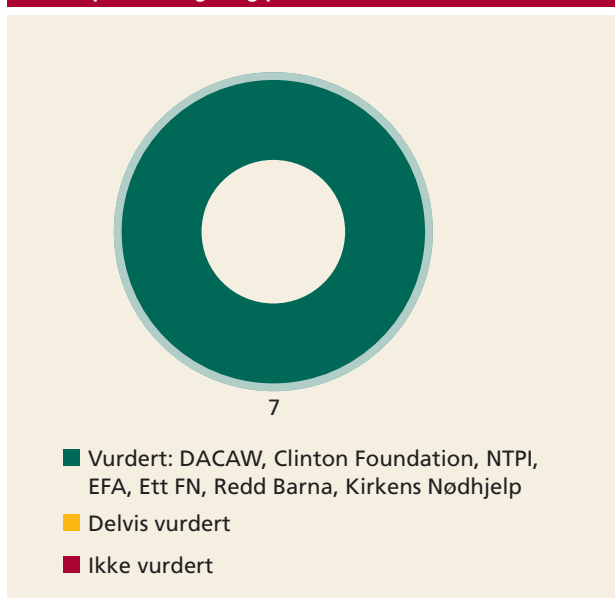
andre nasjonale plandokumenter eller i tusenårs-målene. Bistandshåndboken foreskriver at Utenriksdepartementet skal vurdere om den planlagte bilaterale bistanden vil være i tråd med samarbeidslandets nasjonale prioriteringer og planer.

Norad peker i intervju på at nasjonalt eierskap innebærer at det foreligger en nasjonal og helhetlig plan. Ifølge Norad er ikke planene alltid helhetlige, og gjennomføringen vanskeliggjøres av redusert kapasitet i mottakerlandene. Norad viser til at ikke alle givere aksepterer at planlegging og gjennomføring av bistandsfinansierte tiltak er mottakerlandets ansvar. Konsekvensen kan da bli at myndighetene i samarbeidslandet ikke alltid sitter i førerretet.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert om tiltaket er i tråd med samarbeidslandets nasjonale prioriteringer og planer. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når nasjonale prioriteringer og planer ikke er omtalt i planfasedokumentene.

Figur 3 viser at ambassadene i planfasedokumentene for alle de sju tiltakene har vurdert relevans i henhold til nasjonale prioriteringer og planer.

Figur 3 Ambassadenes vurderinger av bistandens relevans i henhold til samarbeidslandets nasjonale prioriteringer og planer



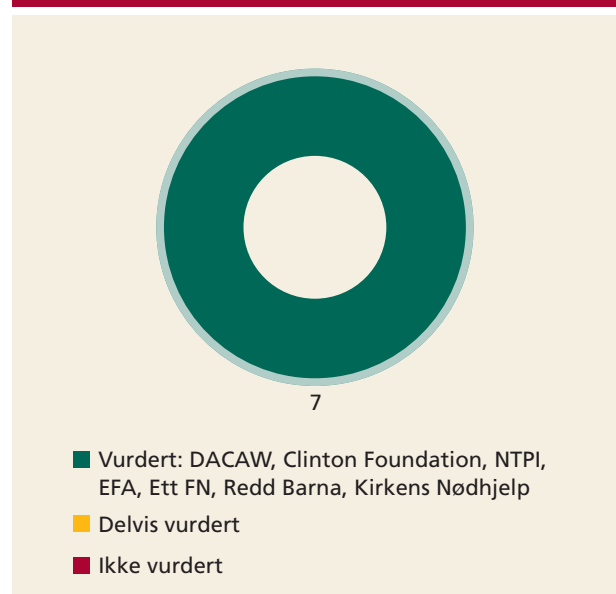
Bistandens relevans i henhold til dokumenterte behov

Bistandshåndboken peker på at Utenriksdepartementet før det inngår avtale skal vurdere om tiltaket er relevant for utfordringene det skal løse.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert om tiltaket er relevant i henhold til dokumenterte behov. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når dette ikke er omtalt i planfasedokumentene.

Figur 4 viser at ambassadene i planfasedokumentene for alle de sju tiltakene har vurdert tiltakets relevans i henhold til dokumenterte behov.

Figur 4 Ambassadenes vurderinger av bistandens relevans i henhold til dokumenterte behov



Selv om ambassadene i planfasedokumentene for alle de sju tiltakene vurderer om programmene er relevante i henhold til dokumenterte behov, innebærer ikke dette at lokalbefolkningen har deltatt i planleggingen. Det knytter seg også usikkerhet til om programmene når de fattigste. Planfasedokumentene til *Decentralised Action for Children and Women* i regi av UNICEF og *Prevention of Mother-to-Child Transmission of HIV* i regi av Clinton Foundation peker på disse utfordringene.

Forhåndsvurderingen til *Decentralised Action for Children and Women* i perioden 2004–2007 viser at UNICEF i flere rapporter uttrykker bekymring for om programmet når de mest marginaliserte gruppene. Bevilgningsdokumentet peker også på at programmet i mindre grad har lyktes med å nå

ut til de fattigste på lokalnivå. Det er ifølge dokumentet et generelt problem som UNICEF kjenner til.

Forhåndsvurderingen av *Decentralised Action for Children and Women* i perioden 2008–2010 stiller også spørsmål ved om programmet når de fattigste. Dokumentet viser at UNICEFs programforslag ikke er tydelig på hvordan lokalbefolkningen deltar i planleggingen av aktiviteter. Bevilgningsdokumentet framhever derimot at programmet har en tydelig fattigdomsorientering. Programmet når de fattigste ved å fokusere særskilt på individer og familier i marginaliserte lokalsamfunn.

Planfasedokumentene for Clinton Foundations program i Tanzania peker på manglende involvering av lokalnivået i utarbeidelsen av programmet. Ifølge forhåndsvurderingen er dette bekymringsfullt med hensyn til lokalt eierskap.

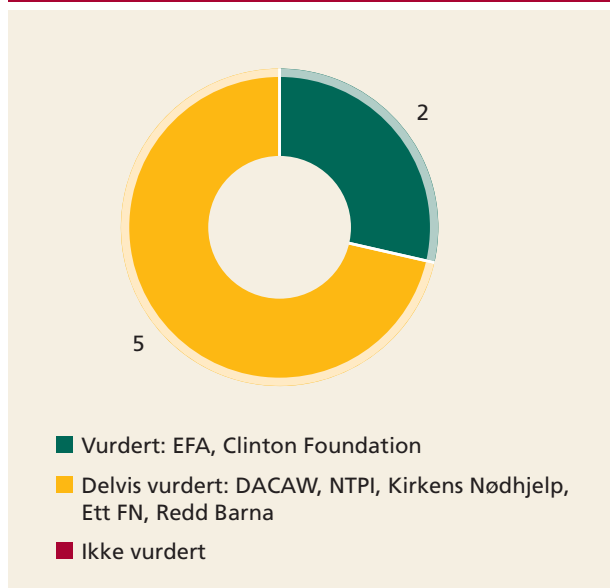
Nasjonale aktørers involvering i gjennomføringen av tiltaket

Pariserklæringen peker på at givere i størst mulig grad skal basere seg på nasjonale virksomheter i samarbeidslandet i gjennomføringen av tiltaket. Bruk av nasjonale virksomheter er en viktig forutsetning for å sikre bærekraft og nasjonalt eierskap.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert nasjonale aktørers involvering og hvordan bærekraft og nasjonalt eierskap skal sikres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har beskrevet hvordan nasjonale aktører involveres, uten å vurdere hvordan bærekraft og nasjonalt eierskap skal sikres. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når dette ikke er omtalt i planfasedokumentene.

Figur 5 viser at ambassadene i planfasedokumentene for fem av de sju tiltakene delvis har vurdert nasjonale aktørers involvering. I to av tiltakene har nasjonale aktørers involvering blitt vurdert.

Figur 5 Ambassadenes vurderinger av nasjonale aktørers involvering i gjennomføringen



I planfasedokumentene til *Decentralised Action for Children and Women, Norway–Tanzania Partnership Initiative*, strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp, Ett FN Tanzania og strategisk partnerskap med Redd Barna har ambassadene beskrevet hvordan nasjonale aktører involveres i gjennomføringen av tiltakene, uten å vurdere hvordan bærekraft og nasjonalt eierskap skal sikres. Ambassadenes vurderinger er derfor kategorisert som "delvis vurdert". *Decentralised Action for Children and Women* og strategisk partnerskap med Redd Barna eksemplifiserer dette.

Planfasedokumentene beskriver hvordan Redd Barna samarbeider med og implementerer programmet gjennom lokale partnere. Dokumentene peker på problemer som kan oppstå dersom lokale krefter ikke involveres tilstrekkelig. Ifølge bevilgningsdokumentet er det fare for at Redd Barna i samarbeidet med myndighetene fratrukker dem eierskap. Dokumentet peker på at det er viktig å involvere sentrale og lokale myndigheter fra planlegging til gjennomføring og oppfølging.

Det framgår ikke av planfasedokumentene for *Decentralised Action for Children and Women* at ambassaden vurderer hvordan bærekraft og nasjonalt eierskap skal sikres. Bevilgningsdokumentet for første programperiode av *Decentralised Action for Children and Women* (2004–2008) peker på at UNICEF dominerer i en grad som gir programmet et givestyrte preg. Etter flere feltbesøk av ambassaden pekes det på

at UNICEF kan legge mer vekt på å bidra til kapasitetsbygging og overlate større ansvar og styring til lokale myndigheter. Forhåndsvurderingen for den andre programperioden (2008–2010) etterspør mer informasjon og dokumentasjon om myndighetenes bidrag og resultater. Dokumentet peker på at programmet hovedsakelig driftes av UNICEF. Bevilgningsdokumentet framhever at UNICEF forbereder den nye fasen av DACAW (2008–2010) i tett samarbeid med sentrale og lokale myndigheter i Nepal. UNICEF Nepal opplyser imidlertid i intervju at programmet i hovedsak driftes av FN-organisasjonen. Norad peker i intervju på at når UNICEF satser på egne krefter lokalt, kan det undergrave lokale myndigheters ansvar og eierskap.

I planfasedokumentene for *Education For All* og Clinton Foundation har ambassadene vurdert nasjonale aktørers involvering og hvordan bærekraft og nasjonalt eierskap skal sikres.

Planfasedokumentene til *Education For All* peker på at det nepalske utdanningsdepartementet har det overordnede implementerings- og rapporteringsansvaret. Programmet implementeres ved hjelp av underliggende etater. Bevilgningsdokumentet viser at nepalske myndigheter har utviklet en plan for å benytte frivillige organisasjoner og andre lokale aktører fra det sivile samfunn som medhjelpere og partnere i implementeringen og oppfølgingen av programmet. Ifølge dokumentet blir myndighetenes plan betraktet av ambassaden som avgjørende for å sikre gjennomføringen. Myndighetene skal bruke lokale aktører til å gjennomføre og følge opp *Education For All* på en mye mer omfattende og systematisk måte enn tidligere.

Planfasedokumentene for Clinton Foundations program i Tanzania peker på at samarbeidet med myndigheter og helsepersonell anses som avgjørende for programmets suksess og bærekraft. Det planlegges med at tanzanianske myndigheter skal ta over programmet etter tre år og utvide det til å gjelde hele landet. Forhåndsvurderingen peker på at stiftelsen er ansvarlig for implementeringen, men den arbeider tett med lokale aktører. Det er svært viktig for programmets bærekraft at lokalnivået er involvert i utviklingen og implementeringen av programmet.

4.5.2 Utenriksdepartementets vurderinger av ekstern risiko

I et langsiktig utviklingsperspektiv peker St.meld. nr. 35 (2003–2004) på at risiko kan reduseres,

men ikke elimineres. Det forutsettes at Norge, eventuelt sammen med samarbeidspartnere og andre givere, sørger for at relevant risiko identifiseres og analyseres. Det skal også iverksettes tiltak for å redusere sannsynligheten for negative hendelser eller utviklingstrekk og begrense eventuelle skadevirkninger til et akseptabelt nivå.

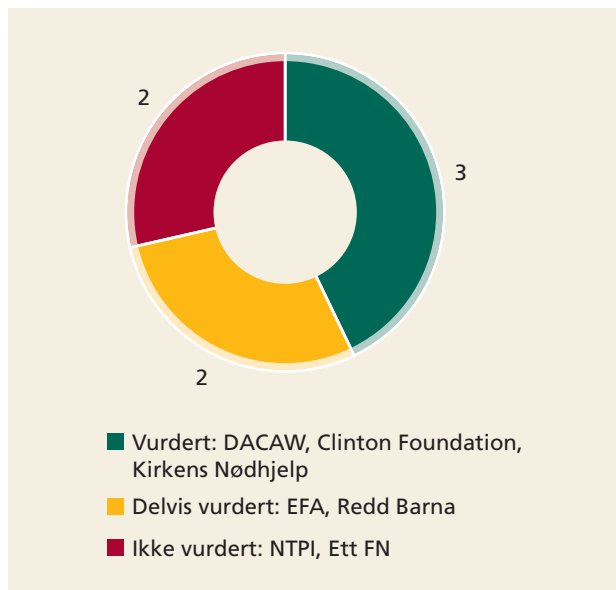
Ekstern risiko defineres i Bistandshåndboken som faktorer som er utenfor programmets kontroll og som har betydning for programmets måloppnåelse. Det kan for eksempel være krig, naturkatastrofer og pandemier. I henhold til veilederen *Results Management in Norwegian Development Cooperation* (desember 2008) er Norge som giver ansvarlig for risikovurderinger i alle faser av programsyklusen. Giveren har ansvar for å kontrollere og reagere dersom risiko ikke håndteres tilfredsstillende og resultater uteblir.

Utenriksdepartementet skal i planleggingen vurdere om den aktuelle samarbeidspartneren identifiserer, analyserer og håndterer relevante risikofaktorer i sitt programforslag. Ifølge *Results Management in Norwegian Development Cooperation* kan bevilgningsdokumentet være et nyttig referansedokument i forberedelsen til årlig møte for å undersøke risikofaktorene. Norad opplyser i intervju at forvaltningsgjennomgangene viser at risikohåndteringen ved ambassadene er mangelfull og ikke gjennomføres systematisk i alle faser av programsyklusen. Ambassaden i Nepal opplyser i intervju at forhåndsvurderingene som regel har ekstern risiko som det mest sentrale, til tross for at ambassaden også anser den interne risikoen for å være betydelig og avgjørende for bistandens resultater.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har beskrevet ekstern risiko og vurdert samarbeidspartneres risikoanalyse. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når ekstern risiko er omtalt i planfasedokumentene. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når dette ikke er omtalt i planfasedokumentene.

Figur 6 viser at ambassadene i planfasedokumentene for to av de sju tiltakene ikke har vurdert ekstern risiko. I to tiltak har ambassadene delvis vurdert den eksterne risikoen, og i tre tiltak har den eksterne risikoen blitt vurdert.

Figur 6 Ambassadenes vurderinger av ekstern risiko



Det framgår ikke av planfasedokumentene til *Norway–Tanzania Partnership Initiative* og Ett FN at ambassaden har vurdert ekstern risiko. Derimot har ambassaden vurdert annen type risiko.

I planfasedokumentene for *Education For All* og strategisk partnerskap med Redd Barna har ambassadene beskrevet den eksterne risikoen, men ikke vurdert samarbeidspartneres risikoanalyser. Ambassadenes vurderinger kategoriseres derfor som "delvis vurdert". Strategisk partnerskap med Redd Barna eksemplifiserer dette.

Planfasedokumentene peker på at konflikten og den politiske situasjonen i Nepal skaper problemer for Redd Barnas implementering av programmet. Begrepet risiko blir ikke brukt i dokumentene.

I planfasedokumentene for *Decentralised Action for Children and Women*, Clinton Foundation og strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp har ambassadene vurdert ekstern risiko og samarbeidspartneres risikoanalyse.

Planfasedokumentene for begge programperiodene av *Decentralised Action for Children and Women* (2004–2008 og 2008–2010) peker på ekstern risiko som er knyttet til den politiske situasjonen og konflikten i landet. Ifølge forhåndsvurderingen for den første programperioden bør risikoanalysene i UNICEFs programdokument forbedres, og risikofaktorer kommer heller ikke tydelig nok fram i dokumentet. Bevilgningsdokumentet peker også på at UNICEF bør forbedre risikoanalysene. Etter Norads anbefalinger har UNICEF utarbeidet et skjema for risikohåndtering.

Planfasedokumentene for Clinton Foundation viser at ambassaden har vurdert stiftelsens risikoanalyse. Ifølge bevilgningsdokumentet er stiftelsens risikoanalyse ganske svak.

4.6 Planlegging og oppfølging av resultater

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at utforming av klare og realistiske mål, etterprøvbare indikatorer og kvalitativt bedre rapportering fra samarbeidspartnere i utviklingslandene er grunnleggende forutsetninger for å kunne gjøre gode vurderinger av hva landene oppnår. Likeledes må Norge i dialogen legge vekt på resultatoppnåelse.

Ifølge økonomireglementet (§ 4) skal Utenriksdepartementet sikre at fastsatte mål og resultatkrav nås. Bestemmelsene om økonomistyring i staten peker på at departementets styring skal være sporbar. Departementets beslutningsgrunnlag skal være basert på tilstrekkelig styringsinformasjon. Det forutsetter blant annet at resultatrapporteringen er relevant og pålitelig.

Pariserklæringen har stor oppmerksomhet på resultatstyring. Utenriksdepartementet opplyser i brev at framdriften på dette området ikke er så god som forventet. Svak kapasitet på mottakersiden og konkurrerende systemer for resultatstyring hos giver og mottaker er faktorer som bidrar til at framdriften ikke er som forventet. Halvårlege og/eller årlige gjennomganger av prosjekter og programmer brukes ifølge departementet aktivt for å vurdere status og indikatorenes relevans. Departementet peker imidlertid i intervju på at det er utfordrende å analysere og bearbeide den store informasjonsmengden som er tilgjengelig.

Utenriksdepartementet peker videre på at endrede samarbeidsformer, som flergiverfond og budsjettstøtte, bidrar til at nasjonale myndigheter får økt kapasitet gjennom å forholde seg til færre givere. Samtidig bidrar endrede samarbeidsformer til å redusere sporbarheten av norske midler. Det fokuseres derfor i større grad på hvilken relevans den norske bistanden antas å ha. I 2007 utarbeidet Norad den første resultatrapporten om norsk bistand.²¹ Denne har blitt etterfulgt av resultatrapporter i 2008 og 2009.²²

21) Norad, Resultatrapport 2007: *Bistanden virker, men ikke godt nok.*

22) Norad, Resultatrapport 2008: *Veivalg i bistanden: ingen snarveier til resultater.* Norad, Resultatrapport 2009: *Bistand og økonomisk utvikling: Ringer i vannet eller dråper i havet?*



Informasjonsplakat til gravide, Tanzania.

Foto: Riksrevisjonen

4.6.1 Utenriksdepartementets planlegging for resultatoppnåelse

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at Norge har ansvar for å vurdere om forslagene til programmer og prosjekter tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål.

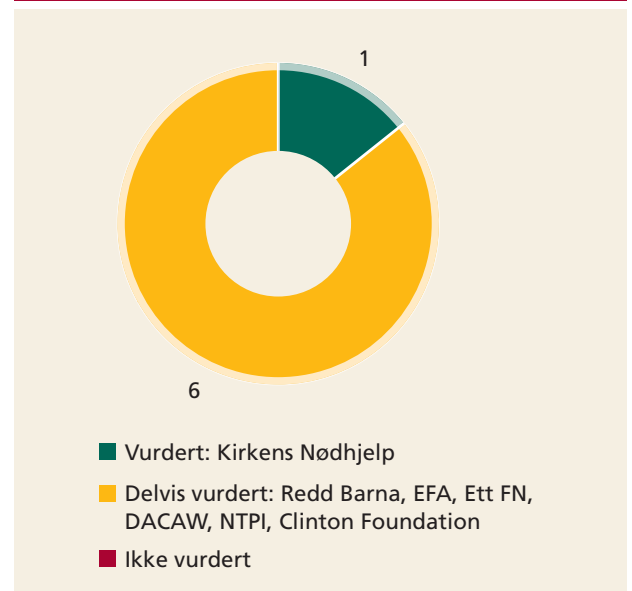
Sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav

I henhold til Bistandshåndboken skal Utenriksdepartementet vurdere programmets innretning i forkant av tildeling. Utenriksdepartementet skal vurdere programmets målhierarki som innebærer å vurdere konsistens og realisme ved programmets formål, mål og planlagte resultater.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når mål, resultatindikatorer og resultatkrav for tiltakene er omtalt i planfasedokumentene, men ikke inneholder noen vurderinger av sammenhengen mellom dem. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav ikke er omtalt.

Figur 7 viser at ambassadene i planfasedokumentene for ett av de sju tiltakene har vurdert sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav. I seks av de sju tiltakene har ambassadene delvis vurdert dette.

Figur 7 Ambassadenes vurderinger av sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav i det enkelte tiltak



Planfasedokumentene for strategisk partnerskap med Redd Barna eksemplifiserer ambassadens delvise vurderinger av sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav. Planfasedokumentene gjengir hele eller deler av målhierarkiet for programmene, men har ingen vurderinger av sammenhengen mellom dem.

Forhåndsvurderingen til strategisk partnerskap med Redd Barna 2007–2009 viser at programmets mål og resultatindikatorer samsvarer med tusenårsmålene, *Education For All*, Nepals fattigdomsstrategi og *National Plan of Action for Children of the Nepali Government of Nepal*. Bevilgningsdokumentet peker på at Redd Barna har fire tematiske satsingsområder i Nepal. Under hvert område beskrives det overordnede målet og hvem målgruppene er, men uten å ha med noen vurderinger av sammenhengen mellom dem.

I planfasedokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp har ambassaden vurdert mål, resultatindikatorer og resultatkrav. Forhåndsvurderingen for programperioden 2005–2007 vurderer sammenhengen mellom organisasjonens programforslag og dens nye globale strategi som god. Målene vurderes som realiserbare og etterprøvbare. Også i forhåndsvurderingen for

programperioden 2007–2009 vurderer ambassaden sammenheng mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav.

Kvaliteten på resultatindikatorene

Ifølge Bistandshåndboken skal Utenriksdepartementet før tildeling vurdere om resultatindikatorene vil gi valid og pålitelig informasjon om resultater og effekter. Resultatindikatorene benyttes ifølge Bistandshåndboken for å bekrefte framgang, og bør angi kvalitet, kvantitet, tid, sted og målgruppe.

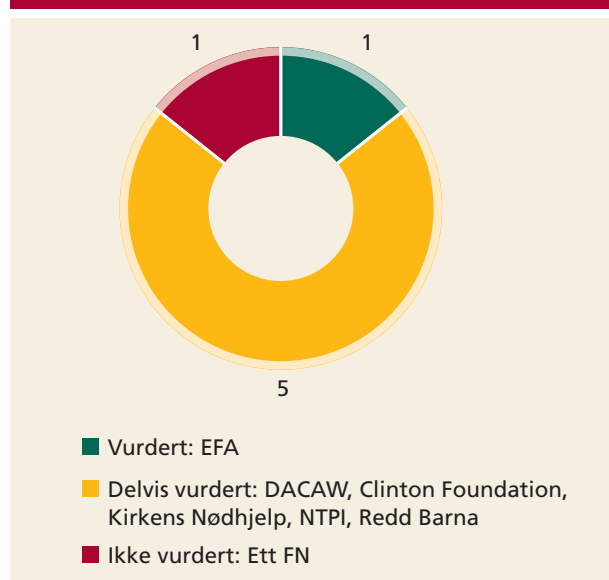
Utenriksdepartementet understreker i brev at det fra departementets side er lagt ned mye arbeid i utforming av gode resultatindikatorer i prosjekter og programmer støttet med norske midler. Ifølge Utenriksdepartementet er dette likevel et område som byr på utfordringer, både når det gjelder omfang, og når det gjelder presisjonsnivå.

Departementet peker videre på at oppfølgingen av prinsippene i Pariserklæringen har ført til reduksjon i antall resultatindikatorer som legges til grunn for oppfølging. Det har også medført at resultatindikatorene løftes opp på et overordnet nivå.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert kvaliteten på resultatindikatorene. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når resultatindikatorer er omtalt i planfasedokumentene, men uten at kvaliteten er vurdert. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når dette ikke er omtalt.

Figur 8 viser at ambassadene i ett av de sju tiltakene har vurdert kvaliteten på resultatindikatorene i planfasedokumentene. I fem av tiltakene har ambassadene delvis vurdert dette, mens i ett tiltak har kvaliteten på resultatindikatorene ikke blitt vurdert.

Figur 8 Ambassadenes vurderinger av kvaliteten på resultatindikatorene



Planfasedokumentene for Ett FN omtaler ikke resultatindikatorene. Derimot viser planfasedokumentene for *Education For All* at ambassaden har vurdert kvaliteten på resultatindikatorene.

I planfasedokumentene til strategisk partnerskap med Redd Barna, *Decentralised Action for Children and Women*, Clinton Foundation, strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp og *Norway–Tanzania Partnership Initiative* er resultatindikatorene omtalt. Ambassadenes vurderinger har dermed blitt kategorisert som "delvis vurdert". *Decentralised Action for Children and Women* og strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp eksemplifiserer dette.

Planfasedokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp i programperioden 2005–2007 viser ikke om ambassaden vurderer kvaliteten på indikatorene. I planfasedokumentene for den andre programperioden (2008–2009) vurderer ambassaden kvaliteten på resultatindikatorene. Ambassaden peker på at indikatorene generelt ikke gir valid og pålitelig informasjon.

Dokumentanalysen av planfasedokumentene for begge programperiodene av *Decentralised Action for Children and Women* (2004–2008 og 2008–2010) viser at kvaliteten på resultatindikatorene er omtalt i forhåndsvurderingen for andre programperiode. Dokumentet peker på at UNICEFs programforslag er svakt når det gjelder indikatorer. Forhåndsvurderingen for den første perioden peker på at UNICEFs prosjektforslag fra 2002 inkluderte en liste med indikatorer. Bevilgningsdokumentet opplyser at UNICEF i

august 2004 ettersendte en liste med indikatorer for resultatoppnåelse som bør benyttes i oppfølgingen av programmet.

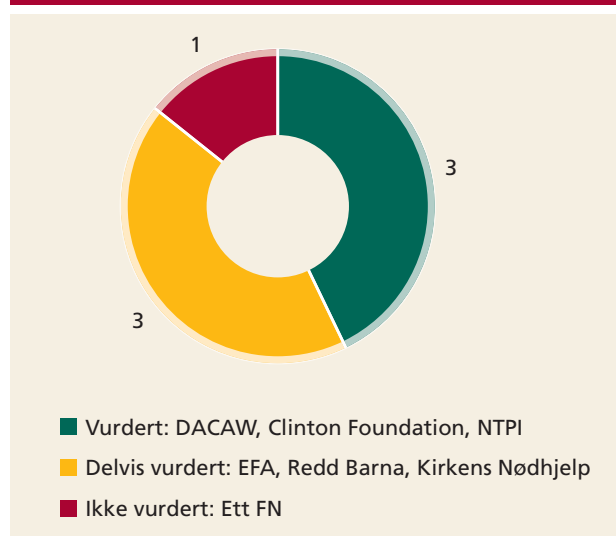
Kvaliteten på grunnlagsdata

Departementet skal ifølge Bistandshåndboken vurdere om relevante og pålitelige grunnlagsdata er tilgjengelige. Utenriksdepartementet viser i intervju til at resultatrapportering krever godt funderte grunnlagsdata. Norad peker i intervju på at mangel på gode grunnlagsdata er en av de største rapporteringsutfordringene. Mangler ved grunnlagsdata vil ofte skape problemer for måling av oppnådde resultater. Ifølge Utenriksdepartementet og Norad benyttes samarbeidslandenes statistikk, i den grad statistikken er tilgjengelig og av god kvalitet.

Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har vurdert kvaliteten på grunnlagsdata. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når grunnlagsdata er omtalt i planfasedokumentene, men uten at kvaliteten er vurdert. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når grunnlagsdata ikke er omtalt i planfasedokumentene.

Figur 9 viser at ambassadene i planfasedokumentene for tre av de sju tiltakene har vurdert kvaliteten på grunnlagsdata. I tre av tiltakene har ambassadene delvis vurdert dette, mens i ett tiltak har ikke ambassaden vurdert kvaliteten på grunnlagsdata.

Figur 9 Ambassadenes vurderinger av kvaliteten på grunnlagsdata



I planfasedokumentene til Ett FN framgår det ikke om ambassaden har vurdert kvaliteten på grunnlagsdata.

I planfasedokumentene for *Education For All*, strategisk partnerskap med Redd Barna og Kirkens Nødhjelp er grunnlagsdata omtalt, men kvaliteten er ikke vurdert. Ambassadenes vurderinger har dermed blitt kategorisert som "delvis vurdert".

I planfasedokumentene til *Decentralised Action for Children and Women*, Clinton Foundation og *Norway–Tanzania Partnership Initiative* har ambassadene vurdert kvaliteten på grunnlagsdata. Forhåndsvurderingen av *Norway–Tanzania Partnership Initiative* viser at grunnlagsdata finnes, men det knytter seg usikkerhet til om dataene er komplette, og hvor nøyaktige disse er. Ambassaden opplyser i intervju at det for støtten til NTPI er lagt inn midler til å utarbeide grunnlagsdata og forbedre statistikk. Ambassaden i Tanzania peker på at behovene i mange tilfeller er så store at grunnlagsdata ikke alltid er en forutsetning for å bestemme utformingen av programmet. Ifølge departementet er det knyttet usikkerhet til hvor høy mødre dødeligheten i Tanzania er. Myndighetene og Verdensbanken benytter også ulike estimater. Begge estimatene er imidlertid uakseptabelt høye og tiltak som skal forbedre mødre helse tjenester må skaleres opp. Det er ifølge departementet stor internasjonal enighet om at tiltak bør iverksettes uavhengig av om grunnlagsdataene er av god kvalitet.

Forhåndsvurderingen for første programperiode (2004–2008) av *Decentralised Action for Children and Women* peker på at grunnlagsdata vil bli innhentet, og at oppfølgingen av programmet dermed vil bli styrket. Bevilgningsdokumentet for samme periode omhandler ikke grunnlagsdata. Ifølge forhåndsvurderingen for den andre programperioden (2008–2010) har UNICEF gode grunnlagsdata innen flere sektorer, blant annet helse og utdanning. Bevilgningsdokumentet for perioden peker på at grunnlagsdata ligger til grunn for UNICEFs oppfølging.

4.6.2 Utenriksdepartementets oppfølging av resultatrapportering

I henhold til Bistandshåndboken har samarbeidspartner hovedansvaret for rapportering av framdrift og resultater. Utenriksdepartementets informasjon om framdrift og eventuelle avvik i norskfinansierte tiltak avhenger av kvaliteten på samarbeidspartners rapportering. God kvalitet på data og rapportering er avgjørende for at departementet skal kunne treffe informerte beslutninger. Begrensninger i utviklingslandenes institusjonelle kapasitet og kompetanse til resultatrapportering

vil derfor påvirke departementets oppfølging av bistandstiltak.

Bistandshåndboken peker på at ambassadene skal dokumentere vurderinger av framdrift og resultater. Samarbeidspartner skal oversende relevant dokumentasjon i forkant av årlig møte med ambassadene. Før årlig møte utarbeider ambassadene et mandat. Dokumentet skal ifølge Bistandshåndboken ha fokus på resultater.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at mange faktorer påvirker resultatoppnåelse. Norge ønsker å være en stabil og risikovillig partner for å lykkes under de vanskelige forholdene som utviklingsarbeidet preges av i mange land. Norge vil derfor ikke regulere bistandsoverføringer kun ut fra kortsiktig resultatoppnåelse. Ifølge departementet er Norge en mer risikovillig og fleksibel giver enn mange andre.

Norad peker i intervju på at det er et problem å måle konkrete resultater av bistandsinnsatsen både lokalt og nasjonalt. Felles finansieringsordninger gjør det vanskelig å vurdere den enkelte givers bidrag til resultatoppnåelse. For den samlede resultatoppnåelsen er det også måleproblemer. Ifølge Norads evaluering av norsk utviklingssamarbeid 2009 er det fremdeles langt igjen før norske bistandsaktører er gode nok til å dokumentere resultater.

Vurdering av rapporterte resultater mot resultatkrav

Utenriksdepartementet skal i henhold til reglement for økonomistyring i staten sikre at fastsatte resultatkrav oppnås. Bistandshåndboken peker på at informasjon om bistandens resultater bør danne grunnlag for videre beslutningsprosesser.

Undersøkelsen har analysert oppfølgingsdokumentene (mandat og referat) fra årlige møter med samarbeidspartnere. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "fulgt opp" når ambassadene i oppfølgingsdokumentene har omtalt og vurdert rapporterte resultater mot satte resultatkrav. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "delvis fulgt opp" når rapporterte resultater og satte resultatkrav er omtalt i oppfølgingsdokumentene. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "ikke fulgt opp" når dette ikke er omtalt.

I dette kapitlet er Ett FN i Tanzania ikke inkludert i analysen av ambassadenes oppfølging av resultater. Reformen har ifølge ambassaden ikke kommet langt nok til at resultater kan følges opp.



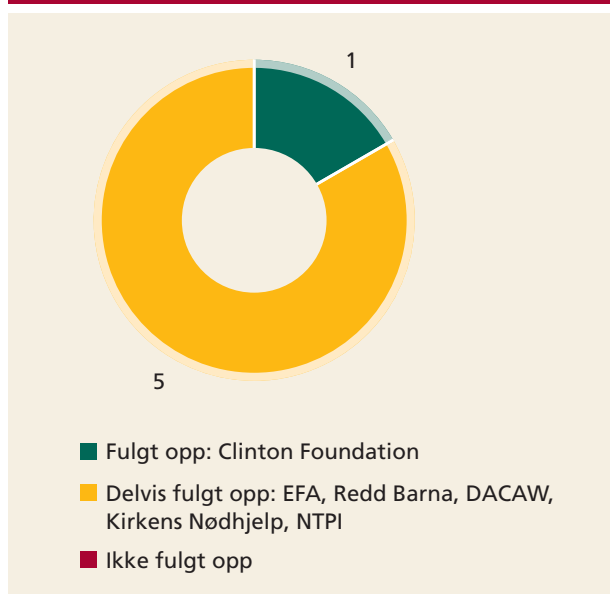
Skolebibliotek, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

Ambassaden opplyser i intervju at Norge og andre givere framover vil ha økt oppmerksomhet rettet mot resultater på programnivå og kreve dokumentasjon på at reformarbeidet gir konkrete utviklingsresultater.

Figur 10 viser at ambassadene i oppfølgingsdokumentene for fem av de seks tiltakene delvis har fulgt opp rapporterte resultater mot satte resultatkrav, og at ambassadene har fulgt opp temaet i ett tiltak.

Figur 10 Ambassadenes oppfølging av rapporterte resultater mot satte resultatkrav



Oppfølgingsdokumentene for *Decentralised Action for Children and Women, Education For All* (2004–2008) og strategisk partnerskap med Redd Barna (2008–2009) og Kirkens Nødhjelp (2005–2007 og 2008–2009) viser at rapporterte resultater og satte resultatkrav er omtalt. Dokumentene viser ikke om ambassadene har vurdert rapporterte resultater mot satte resultatkrav. Ambassadenes oppfølging har derfor blitt kategorisert som "delvis fulgt opp".

Mandat for årlig møte med Redd Barna i 2009 beskriver enkelte konkrete resultater og påpeker ett som overoppyller det satte resultatkravet. Oppfølgingsdokumentene for *Education For All* viser at resultater presenteres på de årlige møtene, og myndighetene berømmes av giverne for god framdrift. Dokumentene viser til resultater som er oppnådd innen viktige områder for utdanningsprogrammet, slik som lærere, klasserom, stipendutdeling og andel elever innskrevet på skole. Oppfølgingsdokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp (2005–2007 og 2008–2009) viser at ambassaden omtaler rapporterte resultater og satte resultatkrav i flere dokumenter.

Rapporterte resultater mot satte resultatkrav er ikke et tema i oppfølgingsdokumentene for *Decentralised Action for Children and Women* (2005–2008). I mandat for årlig møte 2009 peker ambassaden på at framdriftsrapporten viser planlagte resultater som ikke er oppnådd. Referatet fra møtet viser at UNICEF bør fokusere mer på resultater i statusrapporteringen.

I forbindelse med oppfølgingen av *Norway–Tanzania Partnership Initiative* (NTPI) er det i undersøkelsen gjort en analyse av oppfølgingsdokumentene til det formelle årlige møtet mellom helsemyndighetene og giverne (*Basket Fund Committee*) for årene 2007–2009. Ambassaden opplyser at Norge også følger opp NTPI i flere fora: den årlige gjennomgangen av helsesektoren (*Technical Review* og *Joint Annual Health Sector Review*), de halvårslige *Sector-wide approach* (SWAp) møtene, formelle adhocmøter i *Basket Fund Committee* og dessuten gjennom deltakelse i formelle arbeidsgrupper under SWAP. I tillegg foregår det en løpende dialog i uformelle møter gjennom året.

Givere holder forberedende møter før hvert av de faste møtene med helsemyndighetene. Ambassaden opplyser at den felles konklusjonen fra forberedende møter ikke nedtegnes skriftlig i

mandat. Ambassaden skriver heller ikke interne mandat for disse møtene. De norske posisjonene avklares med ledelsen på ambassaden.

Oppfølgingsdokumentene (2007–2009) til det formelle årlige møtet mellom helsemyndighetene og giverne, *Basket Fund Committee*, viser ikke om rapporterte resultater vurderes mot satte resultatkrav. Ambassaden opplyser imidlertid at i referat og rapporter fra den forberedende gjennomgangen (*Technical Review*) og hovedgjennomgangen av helsesektoren (*Joint Annual Health Sector Review*) er dette dokumentert. Ambassadens oppfølging av rapporterte resultater mot satte resultatkrav i NTPI kategoriseres derfor som "delvis fulgt opp".

Ambassaden opplyser i intervju at sektorstøtten til helse har en god, men kompleks struktur for samarbeidet med myndighetene. Ambassaden opplyser at det ikke er avholdt møte i *Basket Fund Committee* i perioden august 2009 til mai 2010. Flere andre møtefora har heller ikke vært aktive på grunn av manglende oppfølging fra helsemyndighetenes side. Myndighetene har ikke innkalt givergruppen til møter. Dialogen mellom myndighetene og giverne om tusenårsmålene 4 og 5 manglet derfor et fast forum fram til mars 2010.

Oppfølgingsdokumentene for Clinton Foundation (2008–2009) viser at ambassaden vurderer rapporterte resultater mot satte resultatkrav. Ifølge mandat for årlig møte i 2009 viser framdriftsrapporten betydelig framgang når det gjelder programmets mål, resultatindikatorer og resultatkrav. Det pekes på rapporterte resultater, og disse vurderes mot resultatkravet på området. Ifølge referatet for årlig møte i 2009 peker ambassaden på at Clinton Foundation har hatt framgang med å nå programmets mål og resultatkrav.

Vurdering av oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål

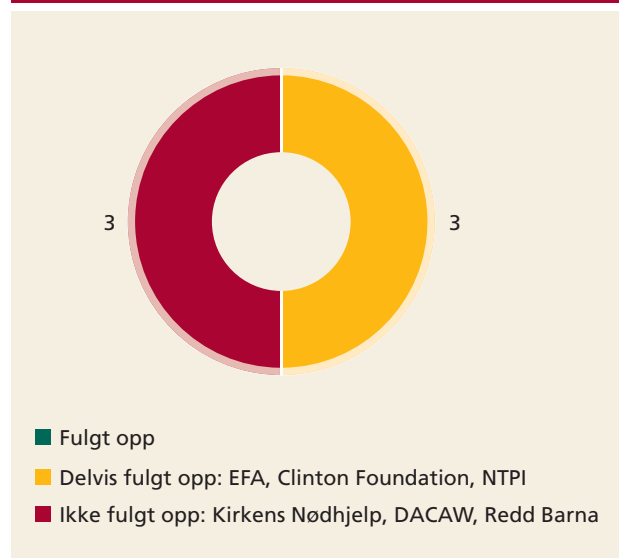
Utenriksdepartementet skal i henhold til reglement for økonomistyring i staten sikre at fastsatte mål oppnås, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "fulgt opp" når ambassadene i oppfølgingsdokumentene har omtalt og vurdert oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå hovedmålet for tiltaket. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "delvis fulgt opp" når oppnådde resultater og hovedmålet for tiltaket er omtalt i

oppfølgingsdokumentene. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "ikke fulgt opp" når temaet ikke er omtalt.

Figur 11 viser at ambassadene i oppfølgingsdokumentene for tre av de seks tiltakene ikke har fulgt opp sammenhengen mellom oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå hovedmålet for tiltaket. I tre tiltak har ambassadene delvis fulgt opp temaet.

Figur 11 Ambassadenes oppfølging av oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål



Oppfølgingsdokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp, *Decentralised Action for Children and Women* og strategisk partnerskap med Redd Barna viser ikke om ambassadene har vurdert sammenhengen mellom oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå hovedmålet for tiltaket.

Ambassaden opplyser imidlertid i brev at 11 gjennomganger av Redd Barnas program fra 2007 og 2008 ble vurdert i 2009. Gjennomgangene ga ifølge ambassaden en god statusoversikt over programmet og hva som burde justeres. Evalueringen *Assessments of reviews and evaluations for the Strategic Partnership between SCNN and MFA* konkluderer med at det foreligger tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere framdrift. Ambassaden opplyser også at den har vurdert sammenhengen mellom oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå hovedmålet for tiltaket *Decentralised Action for Children and Women*. I den forbindelse viser ambassaden til *Norads kommentarer til DACAWs framdriftsrapport* (e-post, november 2008). Ifølge ambassaden peker gjennomgangen på stor variasjon i hvordan

resultatene presenteres, og på at det mangler referanser til planlagte mål.

Oppfølgingsdokumentene for *Norway–Tanzania Partnership Initiative, Education For All* (2004–2008) og Clinton Foundation (2008–2009) viser at oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå hovedmålet for tiltaket er omtalt. Det framgår ikke av de gjennomgåtte dokumentene at ambassadene har vurdert dette over tid. Ambassadenes oppfølging har derfor blitt kategorisert som "delvis fulgt opp".

Oppfølgingsdokumentene (2007–2009) til det formelle årlige møtet mellom tanzanianske helsemyndigheter og givere, *Basket Fund Committee*, viser ikke at oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål er omtalt. Derimot opplyser ambassaden at en vurdering av oppnådde resultater mot definerte mål skjer årlig under *Joint Annual Health Sector Review*, hvor myndighetene gir en status for måloppnåelse.

Oppfølgingsdokumentene for *Education For All* peker på at hensikten med de årlige møtene er å diskutere framgang fra forrige år mot resultatindikatorene for programmet. Ifølge dokumentene presenteres og diskuteres framgang på viktige områder. Mandatet for årlig møte med Clinton Foundation i 2009 peker på at framdriftsrapporten inneholder en detaljert presentasjon av iverksettingen av programmet. Ifølge mandatet viser framdriftsrapporten oppnådde resultater sammenliknet med planlagte resultater. Mandatet refererer ikke til hovedmålet for tiltaket.

Oppfølging av svakheter ved grunnlagsdata

Ifølge Bistandshåndboken har samarbeidspartner det overordnede ansvaret for å rapportere framdrift og resultater. Gode grunnlagsdata er en forutsetning for å dokumentere resultater av bistanden. Utenriksdepartementet og Norad peker i intervju på at data som benyttes i rapporteringen, har varierende omfang og kvalitet. Samarbeidsland og bistandsaktører benytter også ulike datakilder for å rapportere om resultater av norskstøttede bistandstiltak. Det skaper ifølge Norad usikkerhet om hvilke resultater som er oppnådd, og bidrar til et krevende merarbeid for å samordne dataene. UNICEFs regionkontor for Øst-Asia og Stillehavet bekrefter i intervju at det er problemer med å bruke ulike typer datakilder.

Ambassaden i Tanzania viser i intervju til at et svakt statistisk grunnlag er en utfordring i oppfølgingen av programmer. Det tanzanianske helse-

departementet viser i intervju til at rapporteringen fra helsesentre er pålitelig, men ofte fragmentert. UNICEFs landkontor i Tanzania opplyser i intervju at organisasjonen bruker data produsert av tanzanianske myndigheter, men organisasjonen anser ikke rapporteringen fra helsesentre for å være tilfredsstillende. UNICEF arbeider med tanzanianske myndigheter for å forbedre datakvaliteten.

Det er flere svakheter ved kvaliteten på helsedata i Tanzania. Flere peker i intervju på at manglende registrering av antall fødsler og dødsfall gjør det krevende å utarbeide pålitelige grunnlagsdata. Dataene er ofte mangelfulle, og datas pålitelighet er generelt svak. Ambassaden i Tanzania peker i sin rapportering i 2007 på at det svake systemet for datainnsamling i helsetjenesten i distriktene fører til at det ikke kan trekkes sikre konklusjoner om endringer i løpet av året.

Ambassaden i Tanzania viser i intervju til at det i enkelte større satsinger settes av midler til å utarbeide grunnlagsdata eller å forbedre statistikk. Norges støtte til det nasjonale helseinformasjonssystemet (*Health Management Information System*) innenfor *Norway–Tanzania Partnership Initiative* er et eksempel på dette. Også med dagens mangler vil helseinformasjonssystemet ifølge ambassaden gi indikasjoner på utviklings- trekk og behov.

Innen utdanningssektoren i Nepal er det svakheter knyttet til datagrunnlaget og resultatmålinger. Redd Barnas hovedkontor understreker i intervju at hovedutfordringen ligger i det statistiske datagrunnlaget. Myndighetenes manglende kompetanse ved registrering og bruk av statistiske data bidrar ifølge organisasjonen til mangelfull resultatrapportering. Intervjuundersøkelsen i Nepal bekrefter at statistiske data knyttet til utdanningssektoren har flere svakheter.

UNICEFs landkontor i Nepal peker i intervju på at landkontoret har god kompetanse på resultatbasert styring.²³ Dataene i rapporteringssystemet er innhentet av lokale partnere, noe som kan svekke datas validitet og tilliten til det resultatbaserte styringssystemet. Kunnskap og kapasitet ved landkontorene gir derfor ingen garanti for at resultatrapporteringen er av god kvalitet.

Utenriksdepartementet peker i intervju på at statistikk materialet i Nepal, som er et sentralt beslutningsgrunnlag, ikke har tilfredsstillende

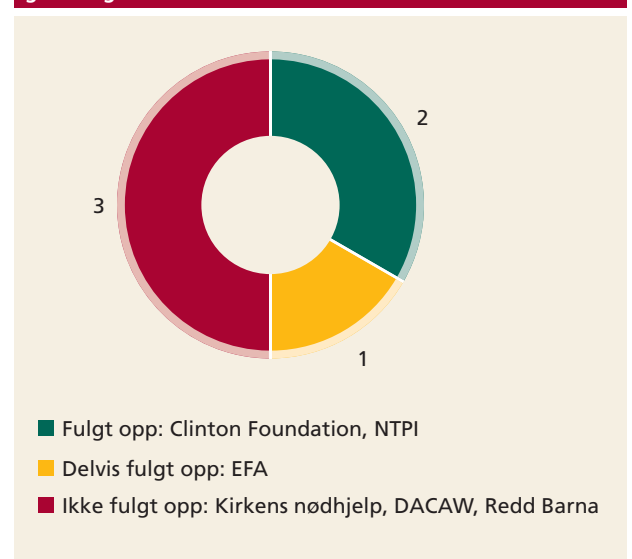
kvalitet innen mange sektorer. Det vanskeliggjør ifølge departementet mål- og resultatorientert rapportering. Både Utenriksdepartementet og Norad viser i intervju til at den varierende kvaliteten ved datagrunnlaget og myndighetenes rapportering gjør det vanskelig å bedømme måloppnåelse innenfor utdanningssektoren i Nepal.

Flere aktører i Nepal peker i intervjuer på at det er svakheter ved påliteligheten av dataene som skolene samler inn (*Flash*-rapporter). Svak administrasjon og lav kapasitet og kompetanse gjør det utfordrende for skolene å innhente, registrere og analysere data. UNICEFs landkontor i Nepal peker i intervju på at *Flash*-rapportenes pålitelighet bør forbedres for å gi et mer realistisk bilde av situasjonen lokalt.

Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "fulgt opp" når ambassadene i oppfølgingsdokumentene har omtalt og vurdert svakheter ved grunnlagsdata. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "delvis fulgt opp" når grunnlagsdata er omtalt i oppfølgingsdokumentene. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "ikke fulgt opp" når grunnlagsdata ikke er omtalt.

Figur 12 viser at ambassadene i oppfølgingsdokumentene for tre av de seks tiltakene ikke har fulgt opp svakheter ved grunnlagsdata. I ett tiltak har ambassadene delvis fulgt opp temaet, mens i to tiltak har temaet blitt fulgt opp.

Figur 12 Ambassadenes oppfølging av svakheter ved grunnlagsdata



23) Se kapittel 5.2 for nærmere forklaring av resultatbasert styring.

Oppfølgingsdokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp, *Decentralised Action for Children and Women* og strategisk partnerskap med Redd Barna viser ikke om ambassadene har fulgt opp svakheter ved grunnlagsdata.

Ambassaden peker imidlertid i brev på at den i gjennomføringsfasen av programmet med Redd Barna vurderte tilgjengelige grunnlagsdata som relevante og troverdige.

Det framgår av oppfølgingsdokumentene for *Education For All* at svakheter ved grunnlagsdata omtales på noen årlige møter. Ambassadens oppfølging av svakheter ved grunnlagsdata har derfor blitt kategorisert som "delvis fulgt opp". Mandat for årlig møte i desember 2005 viser at den norske delegasjonen skal berømme utdanningsmyndighetene for *Flash*-rapportene. Verifikasjon og vurdering av rapporterte data viser ifølge mandatet at det er behov for en betydelig økning i kapasiteten til å innhente og håndtere informasjon. Referat fra møtet i 2005 peker på at begrensningene ved *Flash*-systemet blant annet skyldes svak kapasitet på lokal- og distriktsnivå. Mandat for årlig møte i mai 2007 peker på at data for noen målområder innen *Education For All* ikke er tilgjengelig.

Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) i Nepal har hatt som hovedmål å evaluere og bidra med statistikk om effektiviteten til *Education For All*. Forsknings-senteret peker i intervju på at nepalske utdanningsmyndigheter ikke har den samme kapasiteten til å følge opp datainnsamlingen. Tallene som framkommer i den nasjonale statistikken, skiller seg fra forskningssenterets statistikk. Det knytter seg usikkerhet til den nasjonale statistikken som presenteres på sentralt nivå. Ifølge forskningssenteret er givne kjent med dette.

Ambassaden i Nepal opplyser i intervju at den vurderer kvaliteten på den nasjonale statistikken som tilfredsstillende, men statistikken burde kunne differensieres mer. Ambassadens forberedelser til møtene med utdanningsmyndighetene inkluderer bruk av statistikk (*Flash*-rapporter) fra det nepalske utdanningsdirektoratet.

Oppfølgingsdokumentene for Clinton Foundation (2008–2009) og *Norway–Tanzania Partnership Initiative* (2007–2009) viser at ambassaden har fulgt opp svakheter ved grunnlagsdata over tid.

4.6.3 Evaluering av bistand

Evalueringsavdelingen i Norad

Norads evalueringsavdeling har ansvaret for å planlegge og gjennomføre uavhengige evalueringer. Evalueringer gjennomføres av eksterne konsulenter som velges av evalueringsavdelingen på bakgrunn av profesjonell kompetanse, uavhengighet og erfaring med hensyn til oppgaven. Konsulentene velges etter regelverket for offentlige anskaffelser. Lokale konsulenter inngår normalt i teamene.

Utenriksdepartementet opplyser i brev at avdelingen har mandat til å evaluere alle deler av norsk bistandsforvaltning. Evalueringene skal dokumentere resultater i utviklingssamarbeidet, samle erfaringer for læring og være informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.²⁴

Evalueringsavdelingen opplyser i intervju at evalueringene oversendes Utenriksdepartementet med et oppfølgingsnotat. I notatet trekker avdelingen fram sentrale funn og anbefalinger fra rapportene, kommentarer fra berørte parter og forslag til oppfølging. Innen seks uker etter at rapport er mottatt, skal ansvarlig enhet ha utarbeidet en plan for oppfølging av evalueringen. Kopi av planen skal sendes til evalueringsavdelingen. Det inngår imidlertid ikke i avdelingens mandat å følge opp om tiltakene som er angitt i oppfølgingsplanen, iverksettes. Det er heller ikke i avdelingens mandat å vurdere hvilken virkning tiltakene har.

Avdelingen utgir årlige rapporter om evaluering av norsk utviklingssamarbeid. Årsrapporten for 2009 konkluderer med fire lærdommer:

- 1 Vi er blitt bedre til å få fram resultater, men det er langt fram.
- 2 Bistanden er for kortsiktig.
- 3 FN-organisasjoner har vanskeligheter med å levere bistand effektivt.
- 4 Den internasjonale humanitære bistanden blir bedre planlagt og forvaltet.

I årsrapporten for 2009 har Norad for første gang utarbeidet en systematisk oversikt over bruken av evalueringsrapportene. Direktoratet har gjennomgått alle rapporter fra 2005 og 2006 for å kartlegge hvordan de har blitt brukt, hvilke tiltak som er igangsatt for å følge opp anbefalingene, og hvilke konsekvenser rapportene har fått for

24) <http://www.norad.no/Evaluering/Uavhengig+evaluering+av+bistand.122917.cms?show=all>. Lesedato 22. juni 2010.



Fødeklinikk med myggnettinger, Tanzania.

Foto: Riksrevisjonen

gjennomføring av utviklingspolitikk og bistand på de aktuelle områdene. Årsrapporten peker på at alle rapportene har hatt konsekvenser for politikk og praksis, om enn i ulik grad.

Ifølge evalueringsavdelingen er det et dilemma at rådene som framkommer i evalueringsrapportene, ikke nødvendigvis er etterspurt. Det svekker interessen for rapportene.

Valg av evalueringsobjekt

Evalueringsavdelingen opplyser i intervju at med utgangspunkt i instruksjonen for evalueringsarbeidet og økonomireglementet står avdelingen fritt til å bestemme arbeidsprogrammet sitt. Avdelingen bestemmer selv hva som skal evalueres. Stats-

råden og Norads direktør kan pålegge avdelingen arbeid, men ikke hindre den i å utføre hva den selv har bestemt.

Evalueringsavdelingen peker videre på at grunnlagsdata ofte er svake eller mangler helt. Det kan bidra til å svekke konklusjonene i evalueringene som gjennomføres. Manglende eller mangelfulle grunnlagsdata er ifølge Norad problematisk for å oppnå robuste evalueringer som gir valide svar om bistandens resultater. For å gjennomføre evalueringer er avdelingen avhengig av at data foreligger. Evalueringsavdelingen produserer vanligvis ikke grunnlagsdata selv.

Departementet opplyser at Stortingets ønske om å dokumentere resultater av bistanden har bidratt til at evalueringsavdelingen de siste årene har lagt mer vekt på å kartlegge resultater, både mer umiddelbare resultater og virkninger på lengre sikt. Det medfører større vekt på kvantitativ metodebruk, men i de fleste tilfeller vil en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder bli brukt. Økt oppmerksomhet på resultater av bistanden gjør at det stilles høyere krav til evalueringene som gjennomføres. Ifølge evalueringsavdelingen er det imidlertid viktig å være bevisst på begrensningene ved evalueringer. Forskning er det som best kan gi svar på de grunnleggende spørsmålene om bistandens bærekraft og effekt.

Evalueringer og gjennomganger av de utvalgte tiltakene

Gjennomganger (*reviews*) er ifølge Bistands håndboken en integrert del av oppfølgings-systemet. De er vanligvis basert på eksisterende dokumenter og feltbesøk. Gjennomganger er som regel mindre ressurskrevende og raskere å gjennomføre enn evalueringer, og de kan utføres både av bistandsforvaltningens egne medarbeidere og utenforstående fagfolk. Gjennomgangene undersøker vanligvis programmets effektivitet, og i hvilken grad det utvikles i henhold til planen. Når det er relevant, bør gjennomgangene oppdatere tidligere risikovurderinger. Ambassaden skal dokumentere sine vurderinger av gjennomgangene.

Evalueringer er omfattende og objektive vurderinger av pågående eller avsluttede programmer eller strategier. Evalueringer er basert på systematisk innsamlede og presenterte data, og de skal være relevante, pålitelige og uavhengige. Evalueringer vurderer blant annet et programs innretning, implementering og resultater. En viktig hensikt med evalueringer er å bidra til læring.

Evalueringene utføres av eksterne fagmiljø. Ifølge Bistandshåndboken bør det vurderes å evaluere store programmer som støttes av Norge over en lengre periode, og programmer som er særlig utsatt for risiko eller er av strategisk interesse.

Norads forvaltningsgjennomganger av ambassaden i Nepal (2006 og 2009) peker på at gjennomganger har blitt gjennomført i henhold til avtalene. Ifølge forvaltningsgjennomgangen fra 2006 var ambassadens dokumentasjon av vurderinger, oppfølging og dialog med partner mangelfull. Forvaltningsgjennomgangen av ambassaden i Tanzania (2008) viser også at gjennomganger hadde blitt gjennomført i henhold til avtale med samarbeidspartner.

For de sju utvalgte tiltakene i Nepal og Tanzania har Utenriksdepartementet utarbeidet gjennomganger og evalueringer i henhold til avtale.

4.7 Integrering av kampen mot korrupsjon i bistandsforvaltningen

Godt styresett og kamp mot korrupsjon er ett av fem satsingsområder for norsk bistand, jf. Prop. 1 S (2009–2010). Utenriksdepartementet opplyser i brev at kampen mot korrupsjon og økonomiske misligheter følger to hovedspor: forebygging og håndtering av korrupsjonssaker og politiske initiativ og internasjonalt samarbeid på både bilateralt og multilateralt nivå.

Alle som arbeider i utenriktjenesten, gis ifølge St.meld. nr. 13 (2008–2009) opplæring i anti-korrupsjonsarbeid. Det er iverksatt flere tiltak for å heve kompetansen i utenriktjenesten, både gjennom å styrke den generelle opplæringen og gjennom å etablere spesialiserte kurs.

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet ble opprettet i 2007. Den består av fire medarbeidere. Kontrollenheten skal blant annet kartlegge om Utenriksdepartementets instruksjer, systemer og rutiner for økonomistyring er tilfredsstillende, og om de følges. Kontrollenheten bistår ledelsen av departementet i styringen av underliggende virksomheter. Enheten rapporterer til utenriksråden. Sentral kontrollenhet administrerer også varslingstjenesten for mistanke om økonomiske misligheter. Varslingskanalen ble opprettet 1. januar 2008.²⁵ Et advokatfirma tar seg av første gjennomgang av innkomne varsler om mistanke om økonomiske misligheter.

25) Utenriksdepartementet, pressemelding, 6. desember 2007.



Landsby, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

Sentral kontrollenhet opplyser i intervju at Norad skal varsle kontrollenheten hvis misligheter blir avdekket. Kontrollenheten bistår i varslingssaker og er ansvarlig for å se til at Norad har tilfredsstillende retningslinjer for internkontroll. Norads avdeling for sivilt samfunn opplyser i intervju at den har formell kontakt med Utenriksdepartementet og Sentral kontrollenhet på de årlige etatsstyringsmøtene.

Norske frivillige organisasjoner har et selvstendig ansvar for å kvalitetssikre lokale partnere. Norad kan kvalitetssikre de norske frivillige organisasjonenes samarbeidspartnere ved feltbesøk. Feltbesøk til organisasjonenes lokale partnere gjennomføres av kapasitetsgrunner som stikkprøver.

4.7.1 Utenriksdepartementets vurderinger av risiko for korrupsjon før tildeling av midler
St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på at det er viktig å gjennomføre risikovurderinger av korrupsjonsfare ved tildeling av bistand. Et viktig element i planleggingen av bistandstiltak er derfor å utarbeide klare og konkrete vurderinger av risikonivået og strategier for å håndtere identifisert risiko. Analysene skal særlig omhandle økonomiforvaltning og intern kontroll.

Risikoen for korrupsjon i Nepal har ifølge *Transparency International* økt fra 2008 til 2009. I 2009 fikk landet karakteren 2,3 på korrupsjonsindeksen, mens det i 2008 fikk karakteren 2,7.²⁶ Indeksen går fra 0 til 10. Tallet 10 viser lavest korrupsjon, og tallet 0 viser høyest korrupsjon. Innen utdanningssektoren har 47,5 prosent betalt

26) http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009. Lesedato 3. juni 2010.

ureglementerte skolepenger i grunnskolen. Om lag sju prosent opplyste at de hadde kommet inn på skolen utenom ordinært opptak. Korrupsjon i det nepalske statsapparatet er vanlig. Arbeid innen anti-korrupsjon er ikke politisk prioritert.²⁷ Ambassaden peker i intervju på at korrupsjon i forbindelse med pengeoverføringer mellom myndighetsnivåer er et gjennomgående problem i alle sektorer i Nepal.

Problemet med korrupsjon er også betydelig i Tanzania. Landet gis karakteren 2,6 på korrupsjonsindeksen til *Transparency International* i 2009.²⁸ Tanzania fikk karakteren 3,0 i 2008. Både mindre alvorlig korrupsjon og korrupsjon i stor skala foregår i det tanzanianske politiske og administrative systemet.²⁹ Ifølge et notat er det ambassadens inntrykk at det er etablert praksis å forsøke å tappe bistandsmidler, både hos myndighetene og hos de frivillige organisasjonene. Det bekreftes i intervju med Kirkens Nødhjelps landkontor i Tanzania, som peker på at det foregår organisert misbruk av bistandsmidler i Tanzania.

I intervju viser ambassaden i Tanzania til erfaringene fra korrupsjonsavsløringene i det norsks-tøttede miljøprogrammet i *Ministry of Natural Resource and Tourism* (se boks 1). Oppfølgingen av programmet hadde ifølge ambassaden for stor oppmerksomhet på resultatene, og ikke fullt så stor oppmerksomhet på mottakers håndtering av midlene. Etter hvert viste rapporter at de tanzanianske økonomistyringssystemene ikke var gode nok, og at det ikke var målbare forbedringer av økonomistyringen. Faresignalene ble ifølge ambassaden i liten grad tatt med i vurderingene av prosjektet. Erfaringene fra miljøprogrammet har bidratt til at forvaltningsmessige forhold hos samarbeidspartneren har fått større oppmerksomhet, både i forhåndsvurderinger og i oppfølgingen av bistandsmidler.

27) Rapport fra *Transparency International*, *Corruption Perception Index 2009*, *Regional highlights*, s. 1.

28) http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009. Lesedato 3. juni 2010.

29) <http://www.u4.no>. Lesedato 3. juni 2010.

Boks 1 Korrupsjon i norskstøttet miljøprogram i Tanzania

Korrupsjonsavsløringer i Tanzania

Forvaltningen av natur- og ressursprogrammet (*Management of Natural Resources Programme, MNRP*) bestod av elleve prosjekter innen sektorene skog, fiskeri og vilt. Omfattende misligheter er avdekket i flere av prosjektene. Norge finansierte MNRP fra 1994–2006 med om lag 300 mill. kroner, eller om lag 25 mill. kroner i året.

Ifølge den norske ambassaden er det vanskelig å si med sikkerhet hvor mye penger som er misbrukt. Revisjonsgjennomgangene er gjennomført i samarbeid med Tanzanias *Ministry of Natural Resource and Tourism* som har kommentert funnene. Det er store beløp som er overført prosjektene, men som det ikke kan redegjøres for bruken av. Myndighetene i Tanzania er kjent med at det ikke er aktuelt å inngå en ny miljøavtale før det er etablert et system for økonomiforvaltning som forhindrer nytt misbruk.

Per august 2010 er det ifølge Sentral kontrollenhet avklart at regjeringen i Tanzania vil tilbakebetale om lag 12 mill. kroner. Enigheten om tilbakebetaling kommer etter langvarige forhandlinger mellom norske og tanzanianske myndigheter.

Ambassaden i Tanzania peker i notat (april 2008) på at den har sterk faglig kompetanse på programmer og tilsvarende mindre regnskapskompetanse. Korrupsjon som et gjennomgripende problem i bistanden er et forholdsvis nytt tema, og det legges relativt liten vekt på opplæring innenfor økonomistyring og korrupsjon. Ifølge ambassaden er grunnlaget for å forstå korrupsjonsproblematikken begrenset.

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet peker i intervju på at kompetanse bygges gjennom behandling av enkelt saker. En utfordring er at ambassadene i begrenset grad har nødvendig kompetanse for å oppdage mislighold. Ambassaden i Nepal opplyser i intervju at ambassadens ansatte kan ha vanskelig for å forstå partneres regnskap. Ambassaden har i flere tilfeller innhentet ekstern ekspertise. Det har også vært nødvendig å be om ytterligere dokumentasjon fra enkelte partnere.

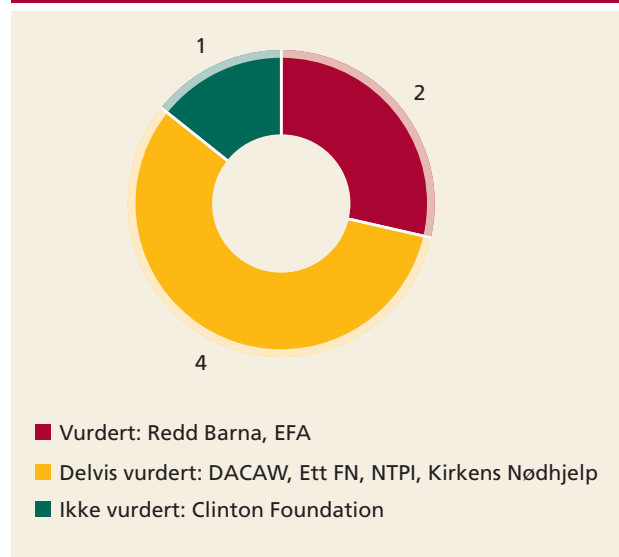
Ifølge et notat (2008) utarbeidet av ambassaden i Tanzania er organiseringen av arbeidet internt én av flere forklaringer på hvorfor misbruket i miljøprogrammet ble oppdaget sent. Arbeidet ved ambassaden er organisert slik at ansvarlig saks-

behandler ofte alene har den daglige oppfølgingen av programmene. Ambassaden opplyser at den har iverksatt tiltak for å styrke arbeidet med forhåndsvurderinger, bruk av rådgivende forum, bedret tilpasning av avtalekrav til tiltakets beløpssmessige størrelse og økt finansiell kontroll med mottakers kapasitet.

Undersøkelsen har analysert planfasedokumentene (forhåndsvurdering og bevilgningsdokument) for sju utvalgte tiltak. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "vurdert" når ambassadene i planfasedokumentene har beskrevet risikoen og pekt på tiltak mot korrupsjon. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "delvis vurdert" når risikoen for korrupsjon er omtalt i planfasedokumentene, men det ikke er pekt på tiltak mot korrupsjonsrisiko. Ambassadenes vurderinger er kategorisert som "ikke vurdert" når verken risiko for eller tiltak mot korrupsjon er omtalt.

Figur 13 viser at ambassadene i planfasedokumentene for ett av de sju tiltakene ikke har vurdert risiko for og tiltak mot korrupsjon. I fire tiltak har ambassadene delvis vurdert risikoen, mens i to tiltak har temaet blitt vurdert.

Figur 13 Ambassadenes vurderinger av risiko for og tiltak mot korrupsjon før tildeling



Det framkommer ikke av planfasedokumentene til Clinton Foundation at risiko for korrupsjon er omtalt. Ambassaden i Tanzania anbefales i forvaltningsgjennomgangen fra 2008 å vurdere korrupsjonsrisiko på en mer systematisk måte i alle faser av programsyklusen.

Risikoen for korrupsjon er omtalt i planfasedokumentene til *Decentralised Action for Children*

and Women, Ett FN og *Norway–Tanzania Partnership Initiative*. Tiltak mot korrupsjonsrisiko er ikke omtalt i dokumentene. Ambassadenes vurderinger er derfor kategorisert som "delvis vurdert". Også for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp er ambassadenes vurderinger kategorisert som "delvis vurdert". Det skyldes at ambassaden i planfasedokumentene for første programperiode (2005–2007) ikke omtaler risiko for og tiltak mot korrupsjon. I forhåndsvurderingen for andre programperiode (2007–2009) peker ambassaden på et tiltak mot korrupsjon. I bevilgningsdokumentet for samme periode er ikke dette omtalt.

Bevilgningsdokumentet for *Decentralised Action for Children and Women* i første programperiode (2004–2008) peker på at korrupsjon også i dette programmet er en utfordring, gitt situasjonen i Nepal generelt og i konfliktområder spesielt. UNICEFs systemer for regnskapsoppfølging regnes som tilfredsstillende. Forhåndsvurderingen for samme periode omhandler ikke risiko for korrupsjon. Forhåndsvurderingen for andre programperiode (2008–2010) peker på at UNICEF er opptatt av åpenhet omkring distribuering av midler, og at programforslaget ikke er eksplitt på risikofaktorer. Dokumentet peker på at korrupsjon er svært vanlig i Nepal og derfor bør anses som en stor risikofaktor i alle programmer i Nepal. Bevilgningsdokumentet peker på at UNICEFs interne regler, prosedyrer og tiltak som skal forhindre og avdekke korrupsjon, vurderes som tilstrekkelige.

Forhåndsvurderingen til *Norway–Tanzania Partnership Initiative* omtaler ikke risiko for korrupsjon. Derimot er det ifølge bevilgningsdokumentet risiko ved økonomistyringen i helsesektoren. Korrupsjon er identifisert på flere nivåer innen sektoren. Helsepersonell mottar bestikkløser, og det er korrupsjonsrisiko ved anskaffelser.

Ambassaden har vurdert korrupsjonsrisikoen i planfasedokumentene til strategisk partnerskap med Redd Barna og *Education For All* i Nepal. Ifølge planfasedokumentene til strategisk partnerskap har organisasjonen retningslinjer og prosedyrer for økonomisk styring og internkontroll. Dokumentene peker på at det er korrupsjonsrisiko i forholdet mellom Redd Barna og lokale partnere. Dokumentene peker på at Redd Barna framstår som en profesjonell organisasjon som har iverksatt tiltak for å hindre en korrupsjonskultur.



Lindi, Tanzania.

Foto: Riksrevisjonen

I bevilgningsdokumentet til *Education For All* peker ambassaden på at korrupsjonsrisiko må gis spesiell oppmerksomhet i oppfølgingen. Korrupsjon utgjør en potensiell risiko og er omfattende i Nepal. Ifølge dokumentet skal det igangsettes flere viktige tiltak for å hindre korrupsjon og bidra til åpenhet og riktig bruk av midler. Tiltakene inkluderer uavhengige gjennomganger av rapporteringen og lokal deltakelse i gjennomføringen av programmet. Norge skal ta initiativ til å utarbeide en handlingsplan for å forebygge korrupsjon.

I bevilgningsdokumentet til *School Sector Reform* (2009–2013), utdanningsprogrammet som etterfølger *Education For All*, vurderer ambassaden hvordan risiko håndteres, og den vurderer tiltak innen anti-korrupsjon. Ambassaden peker også på at forhåndsvurderingen fra 2009 (*Joint Appraisal Document*) identifiserer og forklarer risikofaktorer, og at tiltak for å redusere risikoen har blitt tilfredsstillende iverksatt eller vil bli det.

4.7.2 Utenriksdepartementets oppfølging av risiko for korrupsjon

Tilskuddsmottaker er ansvarlig for å etablere effektive systemer for å kontrollere bruken av tilskuddsmidler. Mottaker har også ansvar for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet, ambassadene og Norad skal etter avtaleinngåelse aktivt kontrollere at systemene er på plass, og vurdere hvordan en

eventuell mistanke om økonomiske misligheter vil bli håndtert av mottaker. For land i konflikt eller land med begrensede kontrollmuligheter må ansvarlig enhet³⁰ ha et bevisst forhold til risiko.³¹

Norsk utviklingsportefølje i Nepal ble i 2007 gjennomgått for å identifisere korrupsjonsrisiko og fremme tiltak for å forbedre korrupsjonskontrollen.³² Rapporten viste at programmene i varierende grad hadde oppmerksomhet på å redusere korrupsjonsrisikoen. Ambassaden ble anbefalt å gjennomgå den norske bistandsporteføljen for å identifisere korrupsjonsrisiko. Ifølge ambassadens plan for anti-korrupsjonsarbeid³³ skal arbeidet mot korrupsjon inkluderes i dialogen med samarbeidspartner. Anti-korrupsjon skal tas opp i relevante møter, inkludert årlig møte.

Ambassaden peker i intervju på at den økonomiske rapporteringen fra myndighetene og lokale partnere varierer i kvalitet og innhold. Manglende kompetanse til økonomisk rapportering er en risikofaktor ved ambassadens samarbeidspartnere. Ifølge ambassadens strategiske planer

30) Ansvarlig enhet er den enheten i utenriktjenesten eller Norad som har ansvar for forvaltningen av det tilskuddet hvor mistanken om økonomiske misligheter har oppstått.

31) Utenriksdepartementets *Praktisk veileder for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter* (2008).

32) *Anti-Corruption and Integrity in the "New Nepal", Mission Report Prepared for the Royal Norwegian Embassy, Katmandu, Norad/Tiri, Mars 2007.*

33) *Follow-up plan on anti-corruption for Royal Norwegian Embassy in Katmandu.* Mottatt av ambassaden i januar 2009.

(2008–2010 og 2009–2011) er det lagt ned arbeid for å sette anti-korrupsjonsarbeidet på dagsordenen innenfor flere sektorer, og da særlig utdanningsprogrammet. Korrupsjonsbekjempelse står sentralt i ambassadens støtte til *Education For All*.

Ambassaden i Nepal opplyser i intervju at arbeidet mot korrupsjon skal kunne spores i alle møte-referat. En giverrepresentant opplyser i intervju at giverlandene forsøker å holde hverandre oppdatert gjennom informasjonsdeling, blant annet gjennom å dele rapporter fra feltbesøk. Til tross for mye oppmerksomhet på arbeidet mot korrupsjon peker ambassaden i intervju på at den opplever det som vanskelig å omsette dette arbeidet i praksis. Arbeidet tilpasses underveis.

Ambassaden i Nepal peker i intervju på at rykter om misligheter normalt ikke vil føre til noen formell reaksjon fra ambassaden. Ambassaden vil imidlertid innhente informasjon fra nettverket sitt for å vurdere ryktene. Ambassaden viser til at denne typen oppfølging er ressurskrevende.

Ambassaden i Tanzania anbefales i forvaltningsgjennomgangen fra 2008 å vurdere korrupsjonsrisiko på en mer systematisk måte i alle faser av programsyklusen. Risikoen synliggjøres i begrenset grad i mandat for årlige møter og oppfølgingsmøter.

Den norske ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at anti-korrupsjonsarbeidet består av en rekke elementer:

- politisk dialog med myndighetene
- programmer for å bedre økonomiforvaltningen hos myndighetene
- deltakelse i anti-korrupsjonsnettverk med andre givere
- løpende oppfølging av ambassadens samarbeidspartnere
- rammekontrakt med revisjonsselskap

Ambassaden i Tanzania peker videre på at oppfølging av samarbeidspartners økonomistyring avhenger av partners kapasitet, avtalens omfang og andre givers oppfølging. Ambassaden opplyser at den i en rekke tilfeller ikke har godtatt et foreslått budsjett uten at samarbeidspartner har gjennomført større endringer. Ambassaden har de siste årene lagt mer arbeid i å kontrollere samarbeidspartneres økonomistyring.

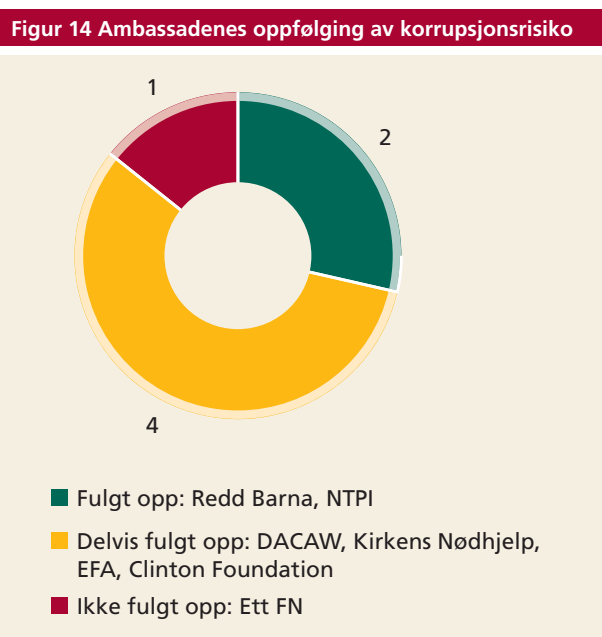
Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at det er vanskelig å skille mellom ubegrunnede rykter og reell mistanke. Det er derfor nødvendig å

vurdere holdbarheten i ryktene. Ambassaden gjør en første grovsortering av saker som omhandler mistanke om økonomiske misligheter før departementet sentralt involveres.

Spørsmål om økonomiske uregelmessigheter besvares som regel av myndighetene med at disse er enkeltstående tilfeller, og at tiltak iverksettes for å hindre gjentakelser. Ifølge ambassaden (notat 2008) har den i for stor grad akseptert løfter om forbedring og deretter belønnet planer om framtidige tiltak, framfor å vurdere hva som reelt sett leveres av mottaker. Et gjennomgående trekk i bistanden er stor oppmerksomhet på intensjoner og planer og noe svakere oppmerksomhet på leveranser og resultater.

Undersøkelsen har analysert oppfølgingsdokumentene (mandat og referat) fra årlige møter med samarbeidspartnerne for de sju utvalgte tiltakene i Nepal og Tanzania. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "fulgt opp" når ambassadene har omtalt og vurdert korrupsjonsrisiko. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "delvis fulgt opp" når korrupsjonsrisiko er omtalt i oppfølgingsdokumentene. Ambassadenes oppfølging er kategorisert som "ikke fulgt opp" når korrupsjonsrisiko ikke er omtalt.

Figur 14 viser at ambassadene i oppfølgingsdokumentene for ett av de sju tiltakene ikke har fulgt opp korrupsjonsrisikoen. I fire tiltak har ambassadene delvis fulgt opp temaet, mens i to tiltak har korrupsjonsrisikoen blitt fulgt opp.



Det framgår ikke av oppfølgingsdokumentene til Ett FN at korrupsjon har vært omtalt på møtene. Dokumentanalysen av referatene fra *Joint Steering Committee* i 2008 og 2009 viser ikke om korrupsjon ble omtalt. Ambassaden i Tanzania opplyser i brev at Ett FN følges opp i et flergiver-samarbeid, og at oppfølgingsmekanisme og møtestruktur er på et mer overordnet nivå enn tradisjonell prosjektstøtte. *Joint Steering Committee* har i hovedsak rettet oppmerksomheten mot selve reformen og støtten til denne, og ikke mot de enkelte fellesprogrammene. Norge ledet givernes arbeid med Ett FN fram til juli 2009. Irland tok deretter over som leder. Ambassaden opplyser i brev at Irland kaller inn til møter mellom FN og givne omtrent hver andre måned. Ambassaden opplyser i intervju at den også følger opp FN i Tanzania gjennom *United Nations Resident Coordinator* (UNRCO) og andre givere. Ambassaden opplyser at den jevnlig rapporterer til Utenriksdepartementet om Ett FN. Rapporteringen omhandler ikke enkeltprosjekter.

Det framgår av oppfølgingsdokumentene til *Decentralised Action for Children and Women*, strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp, *Education For All* og Clinton Foundation at ambassadene delvis har fulgt opp korrupsjonsrisikoen. *Decentralised Action for Children and Women* og Clinton Foundation eksemplifiserer dette.

Analysen av oppfølgingsdokumentene for *Decentralised Action for Children and Women* (2005–2009) viser at korrupsjonsrisikoen nevnes på noen årlige møter. Det framgår ikke av dokumentene at ambassaden har fulgt opp risikoen over tid. Korrupsjon er et tema på møtene i 2008 og 2009. Ifølge mandatene for begge år skal ambassaden etterspørre mer informasjon om mekanismer som skal bekjempe korrupsjon. Referatet fra 2008 viser at ambassaden i møtet pekte på at korrupsjon er en utfordring som Nepal vil fortsette å stå overfor.

Det framgår heller ikke av oppfølgingsdokumentene for Clinton Foundation (2008–2009) at ambassaden har fulgt opp korrupsjonsrisiko begge årene. Risikohåndtering er en del av dagsordenen for årlig møte i 2008. Ifølge mandatet har ikke ambassaden kommentarer til Clinton Foundations risikohåndtering. Referatet viser ikke at vesentlige risikofaktorer ble diskutert. Ifølge referat fra årlig møte i 2009 spurte ambassaden hvordan stiftelsen hadde håndtert opplysninger som var framkommet i en internrevisjons-

rapport. Referatet viser at Clinton Foundations økonomi- og administrasjonssystemer har blitt styrket. Under diskusjonen av forrige års regnskapsrapport har ambassaden flere detaljerte spørsmål og etterspør flere avklaringer. Departementet peker imidlertid på at korrupsjonsrisikoen har blitt fulgt opp i forbindelse med midtveisgjennomgangen av programmet i 2009.

Oppfølgingsdokumentene for strategisk partnerskap med Kirkens Nødhjelp (2005–2009) viser at korrupsjonsrisiko er omtalt på noen årlige møter. Departementet opplyser i brev hvordan ambassaden i et konkret tilfelle håndterte mistanke om korrupsjon hos en lokal samarbeidspartner.

Oppfølgingsdokumentene for strategisk partnerskap med Redd Barna og *Norway–Tanzania Partnership Initiative* viser at ambassadene har fulgt opp korrupsjonsrisiko over tid. Blant annet viser referatet fra møtet *Special basket financing committee* i november 2007 at en revisjon har vist betydelige mangler i økonomistyringen for perioden 2004/2005. Manglene inkluderer sviktende kontroll, ubrukte midler som ikke håndteres som avtalt, og manglende kontroll med midler som er overført til ulike institusjoner. I brev til andre giverland fra september 2008 peker den norske ambassaden på at midler ikke vil bli overført så lenge anskaffelsesprosedyrer ikke overholdes. Ambassaden utbetalte først midler når betingelsene ble oppfylt i mai 2010.

Ambassaden opplyser i intervju at givergruppen i møtet med myndighetene (*Basket Fund Committee*) i 2009 valgte å fryse overføringene av ubrukte midler fra forrige regnskapsår. Det var en reaksjon på revisjonsrapporten for regnskapsåret 2006/07. Manglende arkivering og sporbarhet gjorde det umulig for revisjonsfirmaet å gjennomføre revisjon av midlene. Ambassaden opplyser at sentrale myndigheter benyttet betydelige summer på lite relevant konferansevirksomhet og reising. En tiltaksplan fra myndighetene gjorde at givne valgte å frigi ubrukte midler fra forrige regnskapsår til regnskapsåret 2008. Den midlertidige forsinkelsen i utbetalinger anses av givne som en kraftig advarsel om at myndighetenes oppfølging må bli bedre.

Dokumentanalysen av mandat og referat fra årlige møter i 2008 og 2009 med Redd Barna viser at risiko for økonomiske misligheter ikke synes å være noe fast punkt i møtene. Det framgår av dokumentene at Redd Barna arbeider med risikoen for økonomiske misligheter. Mandat for



Katmandu, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

årlig møte i 2008 viser at en lokal partner av Redd Barna misbrukte midler i 2007. Delegasjonen skal spørre hvordan organisasjonen har håndtert saken og hvilke tiltak som har blitt iverksatt overfor partner. Referatet fra årlig møte i 2008 peker på at Redd Barna har avsluttet samarbeidet med den lokale partneren som misbrukte midler. Saken er politianmeldt. Redd Barnas landkontor i Nepal peker i intervju på det har vært to alvorlige korrupsjonssaker i løpet av de siste to årene. Organisasjonen iverksatte tiltak og informerte ambassaden om sakene.

4.7.3 Utenriksdepartementets håndtering av varslet og avdekket korrupsjon

Alle saker hvor det foreligger mistanke om økonomiske misligheter, skal rapporteres til Sentral kontrollenhet. Kontrollenheten skal sikre god kvalitet i håndteringen av mistanke og se til at saken får framdrift.

Sentral kontrollenhet er en støttespiller for ansvarlige enheter og skal bidra med råd og se til at likhetsprinsippet blir fulgt. Retningslinjene peker også på at ansvarlig enhet skal sørge for at saken er best mulig opplyst når den sendes Sentral kontrollenhet. Sentral kontrollenhet skal

ha en aktiv rolle i saken når det tas beslutninger om det skal igangsettes undersøkelser og utredninger eller iverksettes reaksjoner/sanksjoner, medregnet anmeldelse til påtalemyndighetene.

Mandatet til Sentral kontrollenhet omfatter hele Utenriksdepartementets budsjett, inkludert støtte til multilaterale organisasjoner. Sentral kontrollenhet skal se til at det foreligger hensiktsmessige kontrollsystemer og -rutiner i organisasjoner, programmer og fond som forvalter norske midler. Dersom organisasjonenes forvaltning og kontroll ikke er tilfredsstillende, skal forbedringstiltak drøftes i egnede fora, hovedsakelig i styrende organer. Som en oppfølging av dette startet Sentral kontrollenhet i 2009 et arbeid med sikte på å

- få bedre oversikt over organisasjonenes policy, strukturer, mekanismer og rutiner for å forebygge, avdekke, rapportere, følge opp og informere om økonomiske misligheter
- identifisere forbedringspotensial
- legge grunnlag for aktiv oppfølging for å forbedre kontrollsystemer og -rutiner, i første rekke i regi av FN-delegasjonene, FN-seksjonen og ambassader med ansvar for forvaltning av midler som kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner

Omfanget av misligheter

172 saker var registrert hos Sentral kontrollenhet 1. januar 2010. I august 2010 er antall saker 229. De fleste sakene omfatter tiltak finansiert over bistandsbudsjettet. Av de 229 sakene er 90 ferdig-behandlet.

I 33 av sakene har påtalemyndighetene, enten i Norge eller i utlandet, blitt involvert. I 24 saker har kravet om tilbakebetaling av norsk støtte blitt innfridd. Per august 2010 er om lag 13 mill. kroner tilbakebetalt.

Sentral kontrollenhet understreker i intervju at registrering av sak eller stans i pengeoverføring ikke i seg selv betyr at korrupsjon har forekommet. Derimot kan det tyde på at det er behov for å undersøke om samarbeidspartners økonomirutiner er gode nok for å forhindre korrupsjon. I en del tilfeller er Norge én av flere givere, noe som gjør det vanskelig å spore den norske andelen av underslåtte midler.

Sentral kontrollenhet opplyser i intervju at de varslede sakene har endret karakter over tid. Kontrollenheten får nå stadig flere saker fra utenriksstasjonene, fra multilaterale/globale samarbeidspartnere og fra frivillige organisasjoner med internasjonale aktiviteter. Antall saker som kommer via den etablerte eksterne varslingskanalen, har gått betydelig ned den siste tiden.

Norad peker i intervju på at det er en økning i antall henvendelser fra ambassadene som gjelder økonomiske misligheter. Rådene som etterspørres, gjelder blant annet tolkning av bestemmelser i avtalene, for eksempel sanksjoner og oppsigelser. Norad framhever i intervju at det ut fra forvaltningsgjennomgangene tyder på at ambassadene systematisk rapporterer hjem ved mistanke om korrupsjon.

Norad peker i intervju på at de frivillige organisasjonene har blitt mer åpne om tilfeller av korrupsjon. Det kan ifølge Norad ha sammenheng med at Utenriksdepartementet og Norad har blitt mer opptatt av anti-korrupsjon, og at temaet står høyere på dagsordenen. Norad roste Kirkens Nødhjelp for sin åpenhet etter at organisasjonen valgte å offentliggjøre korrupsjonssakene sine for første gang i februar 2009.

Norad opplyser videre at det de siste årene har vært en endring i bevisstheten rundt korrupsjon. Det gjelder spesielt behovet for å utvikle gode økonomisystemer og for å styrke kompetansen

rundt disse systemene. Norad mener også å se en økt bevissthet rundt valg av partner og behovet for god opplæring. Sentral kontrollenhet peker i intervju på behovet for at Norads organisasjonsgjennomganger også inkluderer systemene for internkontroll.

Norad peker videre på at FN har problemer med å si fra om mistanke om og å avdekke korrupsjon. Det skyldes blant annet at FN er avhengig av dialog med myndighetene for å få bli i landet. Varslere er ikke populære. Det innebærer en betydelig individuell risiko å varsle om korrupsjon.

5 Resultatorienteringen i multilateral bistand

Undersøkelsen av multilateral bistand er avgrenset til departementets oppfølging av norsk bistand til tre av FNs fond og programmer (UNDP, UNICEF og UNFPA), jf. kapittel 2 *Metodisk tilnærming og gjennomføring*.

Norsk støtte til UNDP, UNICEF og UNFPA utgjorde i 2008 i overkant av 3 mrd. norske kroner. Norge er blant de største offentlige givere til de tre organisasjonene, og er en særlig stor giver av kjernebidrag³⁴. Se boks 2 for nærmere omtale av organisasjonene og fordelingen av det norske bidraget.

5.1 Utenriksdepartementets forvaltning av bistand til FNs fond og programmer

5.1.1 Departementets organisering av arbeidet

Forvaltningsansvaret for norsk multilateral bistand er lagt til avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål i Utenriksdepartementet. Bistand til FNs fond, programmer og særorganisasjoner forvaltes av flere seksjoner i avdelingen. Kjernebidrag og tematisk støtte, i form av programsamarbeidsavtaler, til de tre fondene og programmene som omfattes av denne undersøkelsen, forvaltes av FN-seksjonen. Departe-

mentet opprettet høsten 2008 i tillegg en forvaltningsseksjon som skal bistå med kvalitetssikring, rådgivning og forvaltningsfaglig støtte til avdelingens fagseksjoner i alle faser av tilskuddsforvaltningen. Departementet viser videre til at det sommeren 2009 ble etablert et internt arbeidsteam som skal bidra til bedre samordning i departementets arbeid med FN-organisasjonene.

Den norske FN-delegasjonen i New York fungerer som kontaktpunkt mellom departementet og FN-organisasjonenes hovedkontorer. Delegasjonen skal bygge allianser med andre givere og skape støtte for norske holdninger, og har løpende dialog med andre givere og representanter for FNs fond og programmer. Departementet stiller ikke krav om at allianse- og nettverksbyggende virksomhet dokumenteres. Av delegasjonens ti fagmedarbeidere arbeider fire med utviklings-spørsmål.

Utenriksdepartementet ga i 2005 samtlige utenriksstasjoner instruks om å rapportere om multilateral bistand. Ambassadene skal bidra med oppfølging og informasjon fra landnivå der det er aktuelt. Dessuten etterspørres ambassadenes kommentarer ved styrebehandlingen av organisasjonenes landprogram. Før styrebehandlingen oversender

Boks 2 UNDP, UNICEF og UNFPA og norske bidrag

UNDP (FNs utviklingsprogram) skal bistå utviklingsland med rådgivning og politikktutforming på områder som fattigdomsreduksjon, godt styresett, krisehåndtering og miljø og energi. Organisasjonen har landkontor i 135 land. UNDP hadde i 2008 et samlet budsjett på 27 mrd. norske kroner, hvorav det norske bidraget var på 1,4 mrd. Av UNDPs samlede budsjett utgjør ca. 23 prosent kjernebidrag. Vel halvparten av det norske bidraget gis som kjernebidrag og det øvrige som tematisk støtte.

UNICEF (FNs barnefond) skal bidra til å ivareta barns grunnleggende rettigheter, som retten til helse, rent vann, utdanning og beskyttelse. Organisasjonen har landkontor i 126 land. UNICEF hadde i 2008 et samlet budsjett på 22,7 mrd. norske kroner, hvorav det norske bidraget var på 1,3 mrd. Av UNICEFs samlede budsjett utgjør om lag 30 prosent kjernebidrag. Det samsvarer med andelen kjernebidrag i den norske støtten. Norge var i 2007 den største giveren av tematisk støtte til UNICEF. Norsk tematisk støtte går i hovedsak til UNICEFs arbeid for grunnutdanning og likestilling.

UNFPA (FNs befolkningsfond) skal bidra til bevisstgjøring om befolkningsspørsmål og familieplanlegging i utviklingsland. Organisasjonen har landkontor i 121 land. UNFPA hadde i 2008 et budsjett på 5,3 mrd. norske kroner, hvorav det norske bidraget var på 412,5 mill. kroner. Av UNFPAs samlede budsjett utgjør i underkant av 60 prosent kjernebidrag. Om lag 80 prosent av norsk støtte gis som kjernebidrag og 20 prosent som tematisk støtte.

Kilde: Utenriksdepartementet og organisasjonenes årsrapporter

34) Kjernebidrag viser til generelle bidrag Norge bevilger organisasjonene til iverksetting av organisasjonenes strategiske planer, se kapittel 1.1.



Inngang til FN-bygning, Bangkok.

Foto: Riksrevisjonen

FN-seksjonen en veiledende liste over rapporteringspunkter til ambassadene. Ambassadenes bidrag anses som viktig for å fremme norske standpunkter på landnivå og for å styrke Norges informasjonsgrunnlag i styret.

Etter omleggingen av bistandsforvaltningen i 2004 er Norad i økende grad benyttet som rådgiver i oppfølgingen av multilateral bistand. Norad inngår i norske styredelegasjoner til enkelte styremøter og gjør faglige vurderinger av utvalgte styredokumenter i forkant av møtene. Departementet varsler om sine behov for rådgivning i tildelingsbrevet til direktoratet. Departementet opplyser i brev at andre departementer og norske frivillige organisasjoner ved behov inkluderes i forberedelsen av norske standpunkter til styremøter.

5.1.2 Styret er den viktigste arenaen for norsk oppfølging

Stortinget peker i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) på at Norge skal være aktiv i styrende organer for å påvirke FNs arbeidsmåte og prioriteringer. Departementet opplyser at styredeltakelse er den viktigste oppfølgingen av norske midler gjennom multilaterale organisasjoner. UNICEF, UNDP og UNFPA følges opp av styrer som består av 36 medlemmer. UNDP og UNFPA har et felles styre, men med separate møtesegmenter for de to organisasjonene. Organisasjonene avholder tre styremøter årlig, med i hovedsak faste agendapunkter. Norge satt i

styret til UNDP og UNFPA i perioden 2007–2009 og sitter i styret til UNICEF i 2008–2010. Medlemmer som ikke innehar styreposisjon, kan delta som observatører på møtene og har tale- og forhandlingsrett. Departementet skriver i instruks for UNICEF i januar 2008 at Norges gjenopptatte status som styremedlem ikke innebærer nevneverdige endringer fra tiden som observatør. Departementet opplyser i brev at Norge, som en betydelig giver til organisasjonene, har valgt å inngå som en aktiv observatør i styret til UNDP og UNFPA etter utløpet av styreperioden 2007–2009. I tilknytning til styremøtene avholdes det formelle og uformelle konsultasjoner mellom giverne og organisasjonene om utvalgte tema.

Som styremedlem og observatør kan Norge fremme norske standpunkter i egne innlegg eller slutte seg til fellesinnlegg med andre land og dessuten delta i vedtaksforhandlinger. Politiske forhold i og utenfor organisasjonene vil kunne påvirke samarbeidsklimaet i styret. Det inngår i den norske FN-delegasjonens mandat å orientere seg om og ha en forståelse av hvordan norske standpunkter og prioriteringer kan fremmes for å ha størst mulig gjennomslagskraft.

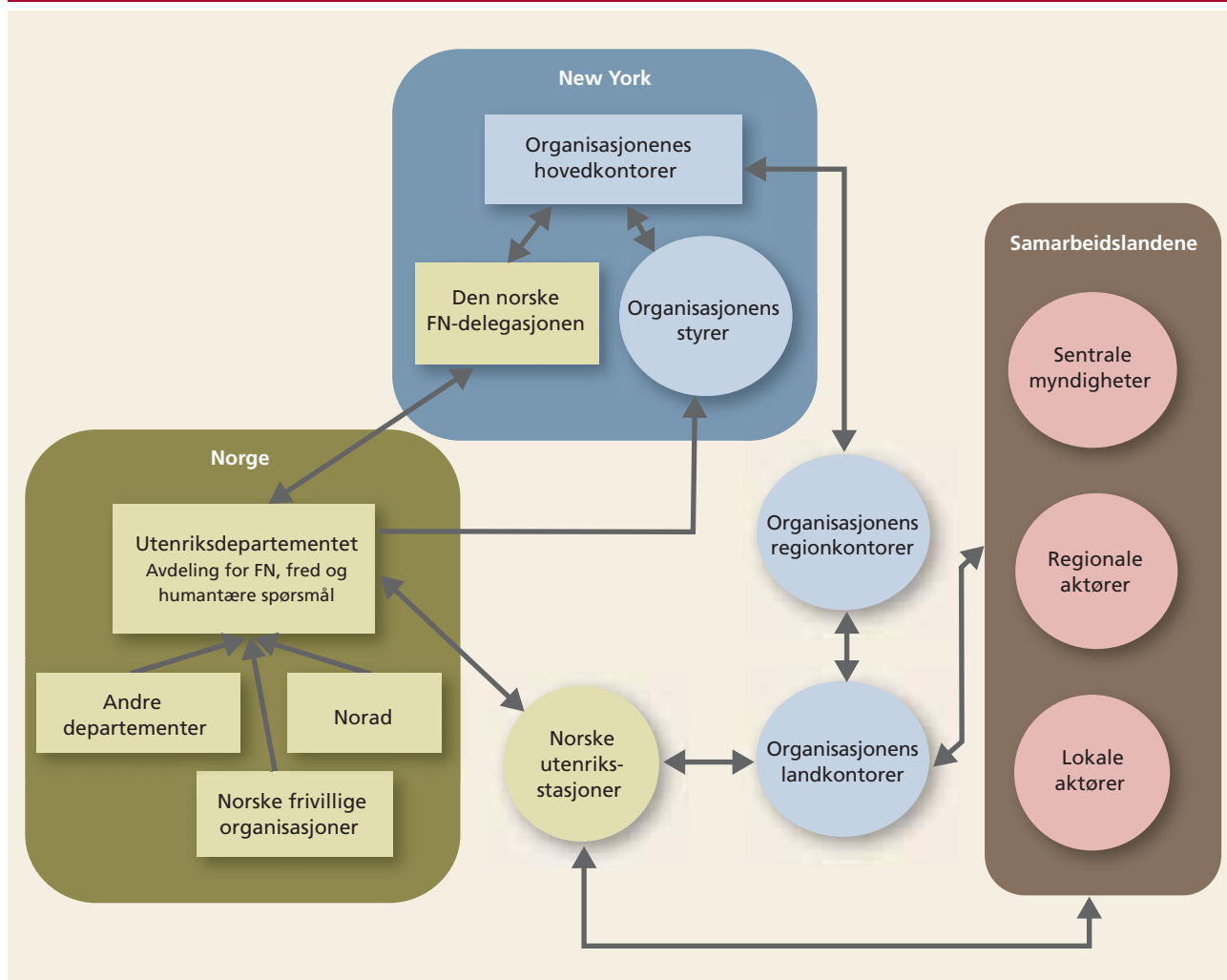
I henhold til Utenriksdepartementets rammeavtaler om tematisk støtte skal det avholdes årlige bilaterale oppfølgingsmøter med organisasjonene. Utenriksdepartementet opplyser i brev at flergivergrupper i praksis har erstattet de bilaterale

møtene fordi slike grupper kan ha større innflytelse enn enkeltgivere. Felles møter utgjør dessuten mindre arbeidsbelastning på organisasjonene. Departementet informerer i brev om at rammeavtalenes bestemmelser om årlige bilaterale møter med organisasjonene igjen vurderes benyttet som en konsekvens av endringer i karakteren ved fellesmøter med organisasjonene. Bruken av tematisk støtte har ifølge departementet økt betydningen av aktiv deltakelse i organisasjonenes styrer. Utenriksdepartementets tilsagnsbrev om kjernestøtte inneholder også forvaltningsmessige føringer for organisasjonene. Departementet opplyser at også disse følges opp i styret.

Norsk styredeltakelse i FNs fond og programmer ivaretas av en norsk delegasjon, normalt sammensatt av representanter for den norske FN-delegasjonen i New York og FN-seksjonen i Oslo. Før styremøtene utformer departementet en instruks som viser Norges vurderinger av de ulike temaene for møtet. Instruksene dokumenterer

departementets saksbehandling før styremøtene, og er delegasjonens mandat for norsk oppfølging i styret. Faglige vurderinger fra Norad og relevante enheter i departementet legges til grunn i departementets vurderinger i instruksene. Under styremøtene fremmer den norske styredelegasjonen norske standpunkter i innlegg og i vedtaksforhandlinger i forkant av styrevedtak. Forhandlinger om styrevedtak bidrar ifølge departementet til å gjøre styremøtene til en dynamisk prosess der delegasjonen når det er behov for å supplere føringene i instruksene, fortløpende avklarer dette med departementet. Forhandlingene i forbindelse med styrevedtak er i liten grad dokumentert. Delegasjonen skriver i etterkant av styremøtene et referat som, sammen med instruks og eventuelle innlegg, arkiveres i Utenriksdepartementet. Boks 3 gir en helhetlig oversikt over aktører involvert i oppfølgingen av norske midler til FNs fond og programmer. Aktørene bidrar med bakgrunnsinformasjon som er relevant for oppfølgingen i styret.

Boks 3 Aktører involvert i oppfølgingen av norske midler til FNs fond og programmer



Grønt = norske aktører, blått = FN og brunt = samarbeidslandene.

5.2 Resultatbasert styring i FNs fond og programmer

5.2.1 Resultatbasert styring

Resultatbasert styring (*results-based management*) er et styringsprinsipp som legger til grunn at kunnskap om oppnådde resultater skal danne grunnlag for videre arbeid. Det forutsetter systemer for å måle, analysere og informere om oppnådde resultater. Resultatbasert styring ble offisielt innført i UNDP, UNICEF og UNFPA i henholdsvis 1997, 1998 og 2000.³⁵ Styringsprinsippet er gradvis innført med utforming av nye retningslinjer, arbeidsrutiner og enheter. En studie gjennomført av OECD/DAC i 2000 konkluderer med at innføringen av resultatbasert styring i bistandsorganisasjonene vil måtte forventes å ta opp mot fem til ti år.³⁶

Resultatbasert styring i FNs fond og programmer innebærer

- 1 en strategisk plan som viser de ønskede resultatene av organisasjonenes arbeid, og hvordan disse skal måles
- 2 nedfelling av prioriteringer i strategisk plan i organisasjonenes landprogrammer
- 3 måling av og rapportering om oppnådde resultater
- 4 intern bruk av resultatinformasjonen for læring og eventuelle justeringer i organisasjonenes arbeid
- 5 rapportering på resultater til offentligheten og organisasjonenes styrer

Organisasjonenes mål og hvordan disse skal følges opp, fastsettes under utarbeidelsen av strategisk plan og i organisasjonenes landprogrammer. Organisasjonenes medlemsland er med på å fastsette strategisk plan og beslutter mål, resultatindikatorer og resultatkrav i styrebehandlingen av planen. Organisasjonenes landkontorer rapporterer om iverksettingen av strategisk plan på landnivå. Landkontorenes rapportering analyseres og oppsummeres av hovedkontorene før den presenteres for organisasjonenes styrer i organisasjonenes årsrapporter. Utenom årsrapportene informeres styret om resultatene av strategisk plan i midtveisgjennomgang, årsrapporter om evalueringsarbeidet, særskilt tematiske evalueringer, landprogram-evalueringer og eventuelle sluttevalueringer av

strategisk plan. Midtveisgjennomgang og slutt-evalueringer skal gå lenger enn ordinære årsrapporter i å vurdere sannsynligheten for måloppnåelse når det gjelder organisasjonenes overordnede mål, og er sentrale i vurderingen av behovet for eventuelle justeringer i organisasjonenes arbeid.

Som følge av innføringen av resultatbasert styring har organisasjonenes styrer lagt økt vekt på organisasjonenes tilsynsfunksjoner (*oversight functions*). Funksjonene omfatter evaluering og internrevisjon, som også omfatter oppfølging av informasjon fra varslingsystemer for mistanke om misligheter og eksterntrevisjon som gjøres av FNs revisorpanel (*Board of Auditors*). Tilsynsorganenes rapportering til styret supplerer rapporteringen på strategisk plan og gir informasjon om hvordan organisasjonene etterlever kravene til resultatbasert styring.

Departementet opplyser i brev at de tre undersøkte organisasjonene høsten 2009 fattet likelydende vedtak om å samarbeide om en omfattende budsjettreform med sikte på at organisasjonene, gjeldende fra 2014, skal presentere integrerte budsjetter som erstatter de nåværende separate budsjettene for henholdsvis administrasjon og utvikling. Budsjettendringene følger et prinsipp om resultatbasert budsjettering som gjør at budsjettet i større grad vil knyttes opp til organisasjonenes strategiske planer og tilhørende opplegg for resultatmåling. Endringene er på sikt forventet å gi Norge og andre styremedlemmer bedre innsikt i hvordan organisasjonene følger opp prioriteringene i de strategiske planene.

Resultatbasert styring inngår som en del av styrets arbeid, og styremedlemmene har mulighet til å utnytte informasjonen fra den resultatbaserte styringen i arbeidet.

5.2.2 Organisasjonenes syn på gjennomføringen av resultatbasert styring

Strategisk plan som styringsverktøy

De styrende organene i UNICEF, UNDP og UNFPA vedtok i 2007 og 2008 for andre gang etter innføringen av resultatbasert styring et opplegg for resultatmåling av organisasjonenes strategiske planer. Organisasjonenes hovedkontorer viser i intervju til at det er vanskelig å gjennomføre resultatbasert styring i praksis. Både givere og organisasjonene peker i intervju på at bruk av strategiske planer er en læringsprosess, og at det er viktig å opparbeide erfaring slik at

35) *Evaluation of results-based management at UNDP (2007); Agency RBM Matrix*, <http://www.undg.org/index.cfm?P=1249#s7>, lesedato 5. juli 2010.

36) *Results-based management in the development co-operation agencies: a review of experience (2000)*.

planene og tilhørende opplegg for resultatmåling kan videreutvikles som styringsverktøy. Se boks 4 for mer informasjon.

Boks 4 Mål, resultatindikatorer og resultatkrav

Strategisk plan følges av et vedlegg som angir et opplegg for resultatoppfølging av planen. Opplegget består av mål, resultatindikatorer og resultatkrav:

- mål – angir organisasjonenes overordnede mål
- resultatindikatorer – angir hvordan overordnede mål skal måles
- resultatkrav – angir forventet framgang på et visst tidspunkt (eksempelvis årlig)

Den logiske sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav er avgjørende for å innhente relevant resultatinformasjon og for en realistisk planlegging. For å kunne rapportere på oppnådde resultatkrav kreves det i tillegg pålitelige og relevante data.

UNICEF viser i intervju til at organisasjonen i 2008 kom lenger i arbeidet med å konkretisere organisasjonens mål. Samtidig opplever UNICEF det som krevende å utarbeide logiske, målbare og harmoniserte resultatindikatorer. UNICEF opplyser at det vil ta tid å komme fram til effektive resultatindikatorer for måloppnåelse.

UNFPA støtter i intervju opp om UNICEFs uttalelser om utfordringene med å utvikle relevante resultatindikatorer. UNFPA har for planperioden 2008–2013 i underkant av 40 resultatindikatorer, noe organisasjonene oppfatter som for omfattende. For å kunne redusere antallet må det ifølge UNFPA opparbeides erfaring med dagens resultatindikatorer. I tillegg må givne være villige til å redusere antallet indikatorer. Hovedkontoret viser til at det store antallet resultatindikatorer gjør rapporteringen krevende og legger beslag på ressurser som var tiltenkt iverksettingen av organisasjonenes landprogrammer.

Både UNICEF og UNFPA viser i intervju til at organisasjonenes arbeidsområder forsterker utfordringene med å utarbeide relevante og pålitelige målemetoder. Organisasjonene arbeider for eksempel med holdningsendring og kompetanseheving. Det er områder hvor det er vanskelig å kvantifisere eventuell endring, og hvor det er vanskelig å finne pålitelig informasjon om hva som var situasjonen og kunnskapsnivået før organisasjonene igangsatte arbeidet sitt.



New York, USA.

Foto: Riksrevisjonen

Rapportering på strategisk plan

De tre organisasjonene peker i intervju på rapporteringsutfordringer som følge av få og lite pålitelige data om resultatene av bistanden. Lokale og nasjonale samarbeidspartnere er ansvarlige for å gi organisasjonenes landkontorer relevante data. UNDP opplyser i intervju at lav kvalitet på rapporteringen fra samarbeidspartner svekker påliteligheten til FNs samlede resultatinformasjon og gjør det vanskeligere å følge opp bistandstiltak på landnivå.

Organisasjonene peker i tillegg på svakheter i resultatoppfølgingen som skyldes manglende kompetanse internt. UNICEFs årsrapport for internrevisjonen i 2008 viser at vel halvparten av merknadene fra internrevisjonen skyldtes manglende økonomistyring, planlegging, oppfølging og evaluering av iverksatte bistandstiltak. Internrevisjonen viser til at flere landkontorer har problemer med å måle resultater av eget arbeid på grunn av mangelfull planlegging av tiltakene, noe som har ført til mangelfull rapportering til hovedkontoret.

UNDP viser i intervju til at FNs tilslutning til Pariserklæringen bidrar til lite ensartet styringsinformasjon fra landkontorene. Pariserklæringen gjør at FNs arbeid tilpasses nasjonale utviklingsplaner og samarbeidslandenes oppfølging av disse. Det resulterer i at organisasjonenes strategiske planer omsettes og rapporteres på til dels forskjellig i det enkelte land. Hovedkontorene får dermed problemer med å sammenfatte de ulike landrapportene i årsrapporten til styret.

Økt samarbeid mellom ulike bistandsorganisasjoner og myndighetene i samarbeidslandene gjør at flere aktører har ansvar for felles resultater. Landkontorene opplever derfor en utfordring i å isolere effekten av egen innsats. UNICEF og UNFPA viser i intervju til at økt samarbeid gjør det vanskeligere å vise konkrete resultater av den enkelte organisasjons innsats.

UNICEFs landkontor i Nepal viser i intervju til at landkontoret har ansatte med ekspertise i resultatbasert styring. Kontoret har derfor god forståelse av styringsprinsippet. Landkontoret peker likevel på at korrekt bruk av styringsverktøyet er til liten nytte så lenge datagrunnlaget ikke er troverdig. Kontoret innhenter data fra flere kilder, blant annet nepalske myndigheter og nasjonale frivillige organisasjoner. Se kapittel 4.6 for svakheter ved grunnlagsdataene. Både UNICEF og UNFPA viser i intervju til at lav kvalitet på resultatinformasjonen fra samarbeidspartnerne gjør det nødvendig å finne alternative informasjonskilder. Det bidrar til økt ressursbruk for organisasjonene.

Evalueringer som styringsverktøy og supplerende resultatinformasjon

Organisasjonenes evalueringsansvar er fordelt på ulike styringsnivåer. Det enkelte landprogram evalueres på landnivå. Evalueringsenheten ved organisasjonenes hovedkontorer fører tilsyn med, oppsummerer og informerer styret om organisasjonens samlede evalueringsarbeid i en årlig rapport. I tillegg iverksetter hovedkontoret overordnede tematiske evalueringer som behandles i styret. UNDP, UNICEF og UNFPA vedtok retningslinjer for evalueringsarbeidet i henholdsvis 2006, 2008 og 2009.

Evalueringsenheten i UNDP viser i intervju til utfordringer i evalueringsarbeidet også etter innføringen av retningslinjer. Evalueringsarbeidet svekkes særlig av mangler i planleggingen av landprogrammene. Uklare mål og manglende grunnlagsdata vanskeliggjør meningsfull evaluering i etterkant. Evalueringsenheten får støtte for sine uttalelser av UNDPs Operation Support Group, som arbeider med å øke bevisstheten om konsekvensene av disse svakheterne ved landkontorene. Hovedkontoret har i tillegg pekt på at landkontorene ikke har gode nok budsjetter og ikke i stor nok grad iverksetter evalueringer. En undersøkelse utført i 2007 av UNDPs evalueringsenhet viser til at ansatte ved landkontorene opplever evalueringsarbeidet som en byrde. Evalueringsenheten konkluderer i årsrapporten lagt fram i

2008 med at organisasjonen har gjennomført en rekke tiltak for å profesjonalisere evalueringsarbeidet, men at fraværet av en resultatorientert kultur i organisasjonen svekker de ansattes forståelse av evalueringsarbeidet. UNICEFs årsrapport for evalueringsarbeidet i 2008 viser til liknende funn. UNICEF skriver i årsrapporten at det i første rekke er viljen til å prioritere evalueringsarbeidet, og ikke økonomiske forhold, som gjør at landkontorer ikke etterlever retningslinjene for evaluering. Også UNFPAs evalueringsenhet viser i årsrapporten for 2008 til mangelfull kvalitet på evalueringer på landnivå.³⁷

UNICEFs evalueringsenhet opplyser i intervju at organisasjonen kan utnytte potensialet for læring basert på evalueringer bedre. For å lære av erfaring er det et mål å evaluere landprogrammene før eller parallelt med utarbeidelsen av nye landprogram. En ekstern evaluering av innføringen av resultatbasert styring i UNDP konkluderte med at evalueringer sjelden benyttes til læring på landnivå.³⁸ UNDP viser i intervju til at landkontorene bruker lang tid på å følge opp evalueringer, noe som svekker effekten av evalueringene. UNDP la i blant annet årsrapporten for evalueringsarbeidet i 2008 fram informasjon for styret om manglene i landkontorenes oppfølging av evalueringsarbeidet. Også UNFPA uttalte i 2008 bekymring overfor styret om manglende oppfølging av evalueringer på landkontorene.³⁹

UNICEF trekker i årsrapporten for evalueringsarbeidet i 2008 fram at det er ønskelig med bedre informasjonsutveksling mellom evalueringsenheten og internrevisjonen for å kunne dra nytte av internrevisjonen i oppfølgingen av landkontorenes evalueringsarbeid.

Internrevisjonen som ledd i oppfølgingen av landkontorene og mulige misligheter

Organisasjonenes enheter for internrevisjon har utvidet mandatet sitt i tråd med utviklingstrekk i bistanden.⁴⁰ UNICEF peker i intervju på at innføringen av resultatbasert styring har ført til økt oppmerksomhet på resultatstyring i revisjonene. I tillegg er internrevisjonenes mandat utvidet til å inkludere kontroll med revisjoner av FN-programmer som iverksettes og revideres av nasjonale aktører i samarbeidsland.

37) *United Nations Population Fund, Periodic report on evaluation (2008).*

38) *Evaluation of results-based management at UNDP (2007).*

39) *Report of the Executive Board on its work during 2008 (2009).*

40) *Report on internal audit and investigation (2008).*

Foruten ordinær internrevisjon har de tre organisasjonene det siste tiåret økt oppmerksomheten på oppfølging av mulige misligheter i organisasjonene. I 2008 hadde UNDP ti og UNICEF og UNFPA to ansatte med oppfølging av mulige misligheter som sin primæroppgave. Organisasjonene har i henhold til organisasjonenes årsrapporter om internrevisjonenes arbeid opplevd en sterk økning i antall mottatte mistanker om misligheter i organisasjonene. Økningen forklares med innføringen av systemer som tillater anonym varsling ved mistanke om misligheter, og informasjonskampanjer om mulighetene for varsling. UNDP mottok i 2009 199 mistanker om misligheter, UNICEF mottok om lag 100, og UNFPA mottok 38 mistanker om misligheter i organisasjonen.

UNDP opplyser i intervju at det er vanskelig å imøtekomme økte krav og forventninger om kontroll og oppfølging av mulige misligheter. Det skyldes få ansatte og problemer med å finne kvalifisert personell. Ressursmangel har ført til restanser. Kapasitetsutfordringene gjelder for både etterforskningsenheten og organisasjonens enhet for økonomistyring. Også UNFPA varslet i 2010 i internrevisjonens årsrapport til styret om kapasitetsutfordringer som følge av vekst i antall innkomne saker.

FNs kontor for interne tilsynsfunksjoner, OIOS⁴¹, opplyser i intervju at det er uheldig at det generelt avsettes for lite midler til tilsyn i FNs administrative budsjetter. Risikobaserte og velfungerende kontrollsystemer er ifølge OIOS avgjørende for et mer effektivt FN. Disse kontrollsystemene er foreløpig ikke tilstrekkelig utbygd. Uavklarte spørsmål om finansiering, uavhengighet og mangel på kvalifisert personell svekker kontrollarbeidet i FNs fond og programmer.

5.3 Norsk oppfølging av resultatbasert styring i organisasjonene

5.3.1 Ressurser og samarbeid

Utenriksdepartementet viser i intervju til at bedre resultatmåling og -rapportering er viktige tema i Norges oppfølging av FNs fond og programmer. Departementet framhever oppfølging under styrebehandlingen av strategisk plan, midtveisgjennomganger og årsrapporter som viktig i den sammenhengen. I tillegg viser departementet til

styrets behandling av årsrapportene for organisasjonenes enheter for evaluering og internrevisjon som nyttig i en helhetsvurdering av organisasjonene. Norske styredokumenter viser at oppfordring om bedre resultatrapportering og økt oppmerksomhet på resultatbasert styring inngår som et fast punkt for oppfølging i departementets instruks til styremøter. I tillegg stilles resultatbasert styring som et krav i departementets brev om norsk beslutning om flerårige tilsagn til organisasjonene og i de årlige tildelingsbrevene om kjernestøtte.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det norske styringssystemet sammenliknet med andre lands styringssystemer i liten grad legger opp til sanksjoner ved avdekkede svakheter i FN. Det betyr ifølge departementet ikke at Norge er mindre aktiv i oppfølgingen av organisasjonene, men at konsekvensene sjelden er av økonomisk art. FN-organisasjonene UNDP, UNICEF og UNFPA er ifølge departementet organisasjoner med generelt høy integritet i FN-sammenheng. Det foreligger per dags dato ingen eksempler på at Norge formelt har avvist rapportering fra FN. Derimot påpekes svakheter, uklarheter og behov for forbedringer når rapportene drøftes, og det arbeides ifølge departementet for at forventninger om forbedringer i rapporteringen i påfølgende år reflekteres i styrevedtakene.

Departementet opplyser at Norge i all hovedsak baserer seg på organisasjonenes egne systemer for oppfølging, rapportering og kontroll. I tillegg gjennomgår Norge tidvis selv organisasjonene, alene eller sammen med andre land. Blant annet har Norad sammen med andre giverland gjort fagfellevurderinger i UNDP og UNICEF. Departementet viser til at det er nyttig å dele kvalitets-sikringsansvaret for FNs fond og programmer med andre land og Norad. I intervju med departementet framkommer det at utfordringen ikke er mangel på rapporter og informasjon om tiltak på programnivå, men snarere å ha kapasitet til å gjennomgå og trekke ut lærdom fra rapportene. Ressursutfordringer gjør det nødvendig å justere oppfølgingen av rapportene basert på en vurdering av tematikkens relevans for norske bistandspolitiske prioriteringer og forvaltningsmessige behov.

Ifølge departementet har avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål i de senere år prioritert å profesjonalisere styrearbeidet. Samtidig har avdelingen hatt en vedvarende ressursutfordring. Avdelingens oppfølging av UNDP, UNFPA og

41) FNs kontor for interne tilsynsfunksjoner, forkortet OIOS, har ansvaret for internrevisjon og oppfølging av mulige misligheter for enheter som hører inn under FNs generalsekretær. OIOS har ikke direkte ansvar for FNs fond og programmer, men har hatt en rådgivende rolle i utviklingen av tilsvarende funksjoner i bistandsorganisasjonene.

UNICEF er fordelt på tre stillingshjemler. Disse har også andre ansvarsområder, som ifølge departementet kan oppta betydelig tid. For perioden 2004–2009 var hjemlene for samtlige tre organisasjoner tidvis ubesatt. Arbeidet ble da ivaretatt av andre i avdelingen og FN-delegasjonen i New York. FN-seksjonen har kun ressurser til å besette hvert ansvarsområde med én person. Det er ifølge departementet for lite til å kunne oppnå politisk innflytelse i organisasjonene.

Departementets tilskuddsforvaltningsprosjekt⁴² førte i 2009 til justeringer av departementets forvaltning av midler til FNs fond og programmer. Departementet viser i intervju til at harmonisering av tilskuddsforvaltningen på tvers av kanal medfører noe mer omfattende forvaltningsrutiner for den multilaterale bistanden. Det er forventet at harmoniseringen vil redusere opplæringskostnadene ved overføringen av saksbehandlere mellom avdelinger.

Ambassadenes bidrag i oppfølgingen av FN på hovedkontornivå

Dokumentanalysen av norske styredokumenter viser at departementet prøver å bruke styrebehandlingen av organisasjonenes landprogrammer som ledd i arbeidet med å styrke FNs resultatbaserte styring. Organisasjonenes landprogrammer utarbeides på landnivå i samarbeid med samarbeidslandet. I etterkant behandles og godkjennes landprogrammene i styret. Av dokumentasjonen framgår det at departementet i samarbeid med ambassadene vurderer landprogrammernes opplegg for resultatmåling og organisasjonenes planlagte oppfølging av programmene. Departementet har utarbeidet en liste over faste punkter som ambassadene skal vurdere landprogrammene opp imot. Når organisasjonene legger fram landprogrammer samtidig, skal ambassadene vurdere organisasjonenes landprogrammer opp imot hverandre og kommentere på eventuelle overlappende aktiviteter. Dokumentanalysen viser at det i liten grad framkommer av styredokumentene om ambassadenes synspunkter videreformidles i styremøtene. Departementet opplyser i brev at det normalt ikke anses som nødvendig å holde innlegg dersom ambassadens vurderinger gjennomgående er positive. Departementet viser videre til at det i økende grad er lagt vekt på å angi i instruksjonen hvorvidt det skal holdes innlegg, eventuelt om det skal tas sikte på å slutte seg til andre lands innlegg. Undersøkelsen viser at enkelte instruksjoner og departementets egne uttalelser i intervju tidvis viser til mangelfull

innrapportering fra ambassadene i forkant av styrebehandlingen som et problem. Departementet opplyser i brev at deres team for fond, programmer og særorganisasjoner skal konkretisere hva departementet ønsker vurderinger av i sine henvendelser til ambassadene. Konkretiseringen har som mål at ambassadenes bidrag skal bli mer relevante og anvendelige, og at informasjonsinnhenting skal være lik for alle organisasjonene der dette er relevant. Av styredokumentene framgår det at departementet anser ambassadenes vurderinger som den viktigste forutsetningen for å påvirke innretningen av organisasjonenes landprogram.

Ressurs- og kompetanseutfordringer ved ambassadene bidrar ifølge departementet i enkelte tilfeller til svekket informasjonsutveksling om multilateral bistand. Departementet opplyser i intervju at det er en utfordring at ambassadene ikke har incentiver til å rapportere på den multilaterale kanalen. Ambassadene belønnes for å rapportere på den bilaterale bistanden, og ser sjelden denne i sammenheng med den multilaterale bistanden. Et eksempel er Nepal, hvor ambassaden har en omfattende utdanningsatsing i samarbeid med myndighetene. Samtidig er Nepal et av innsatslandene for FNs initiativ for jenters utdanning, UN Girl's Education Initiative (UNGEI), et program Norge støtter fra hovedkontornivå. Ambassaden i Nepal har ifølge departementet gitt uttrykk for at det er vanskelig for ambassaden å delta i møter og oppfølging av UNGEI fordi de må prioritere ambassadens eget utdanningsprogram. Det svekker den norske



Regionsykehuset i Dodoma, Tanzania.

Foto: Riksrevisjonen

42) Se nærmere beskrivelse av tilskuddsforvaltningsprosjektet i kapittel 4.1.1.

oppfølgingen av programmer støttet på hovedkontornivå.

Departementet viser i tillegg i intervju til samordningsutfordringer som følge av ambassadens selvstendige prioriteringer i samarbeidet med FN på landnivå. Det pekes på at manglende informasjonsutveksling gjør at prioriteringene som ligger til grunn for prosjektene som støttes av den enkelte ambassade, ikke nødvendigvis er tilpasset samarbeidet med FNs hovedkontorer.

Norads bidrag i oppfølgingen av FN på hovedkontornivå

Norad viser i intervju til en sterk vekst i antall henvendelser om faglig rådgivning fra departementet. Fram til 2004 bistod Norad i hovedsak innenfor bilateral bistand. Disse forespørslene er de senere år supplert med økt etterspørsel etter råd for multilateral bistand. Veksten i bistandsbudsjettet og økt behov for kvalitetssikring trekkes fram som to viktige årsaker til økningen i antall henvendelser.

Norad skriver i virksomhetsplanen for 2009 at det er et mål for direktoratet å organisere samarbeidet med departementet på en bedre måte. Dagens samarbeid beskrives som adhoc preget og med over- og underutnyttelse av Norads kompetanse. Det uttrykkes behov for å bedre koordineringen mellom Norad og forvaltningsenhetene i departementet, og for å avklare direktoratets deltakelse i internasjonale fora. I virksomhetsplanen framsetter Norad i tillegg et mål om å øke innsatsen for å innhente og dokumentere resultatene av norsk innsats i internasjonale og multilaterale organisasjoner. Direktoratet anser dagens kunnskap om effekten av norsk innsats som for dårlig.

Departementet opplyser i intervju at det er behov for stor fleksibilitet i Norad for å følge opp nye politiske satsingsområder i bistandspolitikken. Det er derfor behov for å styrke Norads kompetanse innen den multilaterale kanalen. Departementet og Norad igangsatte i 2009 tiltak for å øke Norads kompetanse på FNs finansielle rapportering. Kompetansehevingen er i 2010 utvidet til også å inkludere departementsansatte og til å omfatte et større antall av FNs fond, programmer og særorganisasjoner.

5.3.2 Norsk oppfølging i styret til tre av FNs fond og programmer

Departementets oppfølging under utarbeidelsen av opplegget for resultatmåling i strategisk plan

Tabell 8 viser departementets oppfølging av organisasjonenes opplegg for resultatmåling. Av tabellen framkommer det at departementet ikke fulgte opp UNICEFs forslag til opplegg for resultatmåling, og at departementet i begrenset grad viderefremmet innvendningene til UNDPs opplegg for resultatmåling.

Dokumentanalysen av norske styredokumenter viser at departementet i 2006 peker på det kommende arbeidet med nye strategiske planer som viktig for å legge til rette for en mer relevant resultatrapportering i organisasjonene. Dokumentanalysen viser at departementet i de norske instruksene for UNDP og UNFPA under behandlingen av strategisk plan i 2007 og 2008 vurderer forutsetningene for resultatmåling ved å se på mål, resultatindikatorer og resultatkrav i organisasjonenes opplegg for resultatmåling. Tilsvarende vurderinger foreligger ikke for UNICEF.

Tabell 8 Norsk oppfølging av organisasjonenes utkast til opplegg for resultatmåling

	UNDP				UNICEF				UNFPA			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Om departementet før styremøtet vurderer opplegget for resultatmåling som følger strategisk plan		Grønt					Rødt			Grønt		
Om vurderingene før styremøtet tas videre i styreinnlegg eller kommenteres i referat		Gult					Rødt			Grønt		

Grått = temaet er ikke aktuelt for møtet

Grønt = temaet er i stor grad vurdert eller tatt videre

Gult = temaet er i noen grad vurdert eller tatt videre

Rødt = temaet er i liten eller ingen grad vurdert eller tatt videre

UNICEF la høsten 2008 fram et revidert opplegg for resultatmåling. Opplegget ble styrebehandlet sammen med midtveisgjennomgangen av planperioden. I departementets referat fra styremøtet står det at styret stilte krav om at det utarbeides målbare, resultatorienterte og oppnåelige resultatkrav. UNICEF ble i tillegg bedt om å sette en frist for dette arbeidet. Departementets instruks for møtet viser under omtalen av midtveisgjennomgangen til at UNICEFs resultatrapportering må bedres. Departementet vurderer imidlertid ikke UNICEFs forslag til revidert opplegg for resultatmåling. Det samme gjelder for det norske styreinnlegget under møtet, som ikke kommenterer det foreslåtte opplegget for resultatmåling.

Norske styredokumenter for UNDP i 2007 viser at departementet er kjent med omfattende svakheter i foreslått opplegg for resultatmåling. Departementet vurderer UNDPs forslag i instruks for UNDPs årlige møte som lite egnet for reell resultatbasert styring. Norge videreformidlet dette til UNDP sammen med andre styremedlemmer i uformelle konsultasjoner før styremøtet. Departementet gjentar sine vurderinger av opplegget for resultatmåling i instruks før ny styrebehandling samme høst. Departementet begrunner kritikken sin i manglende grunnlagsdata og mangelfull sammenheng mellom foreslåtte tiltak og ønsket måloppnåelse. Foruten en henvisning til behovet for å operasjonalisere UNDPs arbeid med likestilling i relevante resultatindikatorer innholder norske innlegg kun overordnede kommentarer på opplegget for resultatmåling. Norske styreinnlegg i UNDP i 2007 viser at Norge under behandlingen av strategisk plan konsentrerer seg om å kommentere hva UNDP skal gjøre på sine satsingsområder, framfor å konsentrere seg om spørsmålet om hvordan resultatene av arbeidet skal

måles og rapporteres. Styredelegasjonens referat fra UNDPs styremøter viser til en svært politisert debatt om strategisk plan, noe som trekkes fram som uheldig for arbeidet i styret. Departementet understreker i brev at et politisert forhandlingsklima var årsaken til at departementet så det som hensiktsmessig å omtale opplegget for resultatmåling utelukkende i generelle termer. De ønsket ikke å risikere å miste de gode elementene, som til tross for uenighetene i styret var i det opplegget som var foreslått. Opplegget for resultatmåling ble i 2008 vedtatt ett år etter opprinnelig plan. Norge la i sitt innlegg før styrevedtaket vekt på at opplegget for resultatmåling må være å anse som "et levende dokument" som styret og organisasjonen kan arbeide med å forbedre underveis i planperioden.

Departementets oppfølging av rapportering på strategisk plan

Tabell 9 viser departementets oppfølging av organisasjonenes resultatrapportering (årsrapporter, midtveisgjennomganger og slutt-evalueringer) i perioden 2006–2009. Tabellen viser variasjon i omfanget av departementets behandling av mottatte resultatrapporter. 2009 skiller seg ut ved at departementet dette året fulgte opp kvaliteten på årsrapportene til alle de tre undersøkte organisasjonene.

Dokumentanalysen av norske styredokumenter for perioden 2006–2009 viser at departementet i noen grad vurderer organisasjonenes resultatrapportering ut fra kriterier for resultatbasert styring. De norske styredokumentene viser at departementet er klar over mangler i de tre organisasjonenes resultatrapportering. Gjentakende utfordringer som nevnes, er rapportering på aktiviteter framfor resultater, manglende

Tabell 9 Norsk oppfølging av organisasjonenes resultatrapportering

	UNDP				UNICEF				UNFPA			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Om departementet vurderer årsrapportene og annen resultatrapportering ut fra prinsipper for resultatbasert styring	Grått	Rødt	Rødt	Grønt	Rødt	Gult	Gult	Grønt	Gult	Gult	Grønt	Grønt
Om departementets vurderinger av årsrapportene tas videre i styreinnlegg eller kommenteres i referat	Rødt	Rødt	Rødt	Grønt	Gult	Grønt	Grønt	Grønt	Gult	Gult	Rødt	Grønt

Grått = temaet er ikke aktuelt for møtet

Grønt = temaet er i stor grad vurdert eller tatt videre

Gult = temaet er i noen grad vurdert eller tatt videre

Rødt = temaet er i liten eller ingen grad vurdert eller tatt videre

rapportering på enkelte temaområder i organisasjonenes planer og manglende analyse av dataene som legges fram i rapportene.

Når det gjelder norske instruks for perioden 2006–2009, framkommer det ingen dokumentasjon av departementets eventuelle vurderinger av påliteligheten av dataene i organisasjonenes resultatrapportering. Hovedandelen av norske kommentarer til årsrapportene gjelder resultatene som legges fram. Enkelte henvisninger til datagrunnlaget forekommer, men uten omtale av konsekvenser for styrets behandling av resultatinformasjonen. For eksempel viser departementet i instruks for UNICEFs årlige møte i 2009 til at det er vanskelig å avgjøre hvor UNICEF vet noe med sikkerhet, og hvor UNICEF kun antar noe. Departementets konklusjon er at rapporten i FN-sammenheng likevel må anses som god. For UNDP konkluderte departementet i referat for årlig møte i 2009 med at styret og organisasjonen var enig om at UNDPs rapportering til styret ikke gir styret et reelt innblikk i organisasjonens resultater.

Dokumentanalysen viser at departementet i behandlingen av UNDPs årsrapport i 2008 i liten grad vurderer rapportens format og nivå og dessuten kvaliteten og tilstrekkeligheten til dataene som legges fram i rapporten. I stedet gir instruks en i hovedsak deskriptiv oppsummering av rapportens innhold. UNDPs eget referat fra styrebehandlingen viser at styret pekte på behovet for en mer analytisk framstilling av resultatene i årsrapporten og på manglende omtale av måloppnåelsen. UNDPs styre behandlet samme år en ekstern evaluering av UNDPs innføring av resultatbasert styring. Evalueringen viser til en rekke uheldige forhold ved UNDPs praktisering av resultatbasert styring. Norge understreket i

denne sammenheng i et fellesinnlegg med Danmark betydningen av at UNDP tar tak i utfordringene som evalueringen peker på.

Sluttevalueringer er ment å gå lenger enn ordinære årsrapporter i henvisningen til effekten av organisasjonenes arbeid. Dokumentanalysen av norske styredokumenter for UNDP viser at departementet ikke vurderer kvaliteten på organisasjonens sluttevaluering for planperioden 2004–2007. Departementet benytter sluttevalueringen aktivt til å kommentere UNDPs resultatoppnåelse i perioden og som grunnlag for norske innspill til prioriteringer i UNDPs arbeid med ny strategisk plan. Departementet vurderer imidlertid ikke kvaliteten på rapporten, for eksempel om rapporten inneholder tilstrekkelig informasjon til at sluttevalueringen svarer til de rapporteringskravene organisasjonen er pålagt. I UNDPs egen oppsummering av behandlingen av sluttevalueringen vises det til at en rekke land pekte på utilstrekkelig rapportering på resultater og understreket behovet for at det legges til rette for bedre resultatrapportering.

Departementets oppfølging av organisasjonenes evalueringsarbeid

Tabell 10 viser departementets oppfølging av organisasjonenes årlige rapportering på evalueringsarbeidet i perioden 2006–2009. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de vurderer evalueringseenhetene i FNs fond og programmer som relativt gode. Departementet mener det er generelt god grunn til å stole på kvalitetssikrings-systemene til FNs fond og programmer og la organisasjonene være underveis i det fortløpende forbedringsarbeidet sitt.

Tabell 10 Norsk oppfølging av organisasjonenes evalueringsarbeid

	UNDP				UNICEF				UNFPA			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Om departementet vurderer organisasjonens årsrapporter om evalueringsarbeidet	Grønt	Rødt	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt	Rødt	Rødt	Rødt	Gult
Om departementets vurderinger av evalueringsarbeidet tas videre i styreinnlegg eller kommenteres i referat	Rødt	Rødt	Grønt	Rødt	Rødt	Rødt	Grønt	Grønt	Rødt	Rødt	Gult	Gult

Grått = temaet er ikke aktuelt for møtet

Grønt = temaet er i stor grad vurdert eller tatt videre

Gult = temaet er i noen grad vurdert eller tatt videre

Rødt = temaet er i liten eller ingen grad vurdert eller tatt videre



FN-bil, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

Dokumentanalyse av norske styredokumenter for de tre organisasjonene i perioden 2006–2009 viser ulik grad av norsk oppfølging av evalueringsarbeidet i de tre organisasjonene. Av styredokumentene framkommer det at Norge er mer aktiv i oppfølgingen av UNICEF og UNDP enn UNFPA, hvor departementets vurderinger av evalueringsarbeidet kun foreligger for 2009, da nye retningslinjer for UNFPAs evalueringsarbeid ble vedtatt. For perioden 2006–2009 er norsk oppfølging av evalueringsarbeidet i UNDPs styremøter kun dokumentert for 2008. Referat og innlegg fra 2008 viser at delegasjonen formidler vurderingene i departementets instruks for møtet. For alle tre organisasjonene uttrykker departementet i styredokumenter bekymring over at organisasjonene ikke setter av tilstrekkelig ressurser til evaluering. I tillegg formidles bekymring over at evalueringsenhetenes uavhengighet ikke er tilstrekkelig ivaretatt, og at det er manglende vilje til å benytte evalueringer på ledelsesnivå. Hovedkontorene har flere ganger avdekket lav kvalitet på landkontorenes evalueringer. Det trekkes fram i de norske vurderingene.

Dokumentanalysen viser at Utenriksdepartementet vurderer UNICEFs evalueringsarbeid som mangelfullt. Norske vurderinger i perioden 2006–2009 viser en rekke gjentatte bekymringer. Norge deltok i 2006 i en fagfelleevaluering av UNICEFs evalueringsfunksjon. Svakheter påpekt i fagfelleevalueringen følges opp i de etterfølgende år. Blant annet uttrykker Norge bekymring over evalueringsfunksjonenes uavhengighet og ubesatte stillinger på området. Det pekes også på behovet for i større grad å se evalueringer i sammenheng. Norge slutter seg til fellesinnlegg med andre givere og påpeker i 2009 at internrevisjonens

kontroller med UNICEFs landkontorer finner flere svakheter ved evalueringsarbeidet enn hva som formidles i evalueringsenhetens årsrapporter. Av styredokumentene framkommer det at Norge i 2009 stiller spørsmål ved UNICEFs reelle vilje til å ta tak i de påpekte svakheterne.

Dokumentanalyse av departementets behandling av rapportering fra UNDPs evalueringsenhet viser vekslende oppfølging av evalueringsarbeidet i perioden. Mens norske vurderinger av evalueringsfunksjonen er dokumentert i instruks i 2006, 2008 og 2009, foreligger det ingen dokumentasjon for 2007. UNDPs egne styredokumenter viser at evalueringsfunksjonen var oppe til behandling også i 2007, og at flere givere kom med kritiske bemerkninger til evalueringsarbeidet. I norsk instruks fra 2006 vurderes evalueringsenhetens årsrapport og utkast til retningslinjer for evalueringsarbeidet som solide. I 2008, derimot, er departementet og Norad kritiske til hvordan UNDP ivaretar evalueringsansvaret. I et felles innlegg med Danmark uttrykker Norge bekymring for et synkende antall evalueringer, evalueringer av lav kvalitet og manglende oppfølging av evalueringer i ledelsen. I 2009 nyanserer departementet sin kritikk i instruks ved å rose UNDPs arbeid med evaluering på hovedkontornivå, mens kritikken av evalueringsarbeidet ved landkontorene opprettholdes fra 2008.

Departementets oppfølging av organisasjonenes internrevisjon som ledd i oppfølgingen av organisasjonenes håndtering av risikoen for misligheter

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at Norge ikke har vært blant de ledende i arbeidet med å styrke FN-organisasjonenes tilsynsfunksjoner, men at saksområdet har blitt tillagt større vekt de senere år. Det underbygges av virksomhetsplanene for den norske FN-delegasjonen i New York og avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål i Utenriksdepartementet. Dokumentanalyse av FN-delegasjonens virksomhetsplaner og rapportering viser at delegasjonen har oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet i FNs fond og programmer som et satsingsområde i virksomhetsplanene for perioden 2007–2009. Gjennomgang av delegasjonens årsrapporter gir imidlertid ingen informasjon om hvordan saksområdet er fulgt opp.

Styrets oppfølging av organisasjonenes anti-korrupsjonsarbeid kan deles i

- å følge opp organisasjonenes ressurser for å avdekke og håndtere mulige misligheter



Surkhet, Nepal.

Foto: Riksrevisjonen

- å se informasjon om organisasjonenes forvaltningspraksis i sammenheng med risikoen for misligheter

Styret informeres om hvordan organisasjonene håndterer mulige misligheter, i internrevisjonenes årsrapporter. I rapportene informeres i tillegg styret om avdekkede forvaltningsmessige svakheter i organisasjonene.

Dokumentanalyse av norske styredokumenter for UNDP, UNICEF og UNFPA for perioden 2006–2009 viser at Norge i begrenset grad følger opp hvordan organisasjonene håndterer mulige misligheter i organisasjonene. Dokumentene viser ingen endring i departementets oppmerksomhet som følge av at Utenriksdepartementet siden 2007 har lagt økt vekt på anti-korrupsjonsarbeid. Utenriksdepartementets dokumentasjon inneholder ingen omtale av departementets eventuelle behandling av hvordan UNICEF følger opp mulige misligheter i 2006–2009. Det gjelder både for departementets forberedelser til styremøter og for dokumentasjonen av norsk oppfølging under styremøtene. I instruks for UNDP kommenterer Utenriksdepartementet i 2006, 2008 og 2009 hvordan organisasjonen følger opp mulige

misligheter. I instruks for 2006 etterspør departementet mer informasjon om hvordan organisasjonen følger opp mulige misligheter, og i 2008 stiller departementet spørsmål ved kvaliteten på organisasjonens systemer for å avdekke misligheter, på bakgrunn av det lave antallet innrapporterte mistanker. Det er ikke dokumentert om departementets bekymringer viderefremmes til UNDP. Tilsvarende gjelder for departementets oppfølging av UNFPA.

Dokumentanalysen viser videre at departementet benytter internrevisjonens årsrapporter til å kommentere på forvaltningsmessige svakheter som innebærer risiko for korrupsjon. Blant annet viser departementet i instruks for UNICEF i hele den undersøkte perioden bekymring for svakheter avdekket ved den finansielle rapporteringen ved organisasjonens landkontorer. I oppfølgingen av UNDP og UNFPA gis også finansiell håndtering på landnivå oppmerksomhet i departementets vurderinger av internrevisjonens funn i perioden. I vurderingene av UNDP og UNFPA viser styredokumentene en endring i den norske innfallsvinkelen fra 2007 til 2008. Mens departementet i 2007 vurderer avdekkede svakheter som noe som må aksepteres fordi svakheterne er en konsekvens

av styrets pålegg til UNFPA om å samarbeide med lokale aktører i mottakerlandene, stiller departementet i 2008 krav om at svakhetene utbedres. Departementet følger ikke opp saksområdet i 2009.

Departementets dokumentasjon av norsk oppfølging

Dokumentanalysen av norske styredokumenter viser variasjon i hvordan departementet dokumenterer norsk oppfølging. Dokumentanalysen viser også variasjon i om departementet vurderer årsrapporter og andre mottatte dokumenter ut fra kriterier for resultatbasert styring i forkant av møtene. Det medfører ulik grad av vektlegging av resultatbasert styring i Norges oppfølging i styret. Departementets dokumenterte saksbehandling i instruksene varierer mellom organisasjonene og over tid, uten at variasjonene begrunnes eller kan ses i sammenheng med et endret risikobilde.

Utenriksdepartementet skriver i svar på spørreliste at de norske referatene fra organisasjonenes styremøter vanligvis er kortfattet og ser det aktuelle møtet fra et norsk perspektiv. Dokumentanalysen viser at det i varierende grad er dokumentert om den norske styredelegasjonen følger opp departementets vurderinger av den resultatbaserte styringen, eller om vurderingene videreformidles av andre styremedlemmer. Manglende dokumentasjon av norsk oppfølging i styret vanskeliggjør beregninger av effekten av norsk styredeltakelse, beregninger Norad etterlyser i virksomhetsplanen sin for 2009.

5.4 Departementets videreformidling av resultatoppnåelsen av bistand gjennom FNs fond og programmer

Norads resultatrapport

I 2007 utkom Norads første resultatrapport om norsk bistand. Resultatrapporten er en årlig rapport om resultatene av bistanden. Norad skriver i resultatrapporten for 2008 at rapporten er ment å styrke beslutningsgrunnlaget for de institusjonelle veivalgene i norsk utviklings-samarbeid. Resultatene av norske bistandsmidler gjennom FN er blant temaene som berøres.

Dokumentanalyse av framlagte resultatrapporter viser at oppmerksomheten er rettet mot bistandens effekt. I resultatrapporten for 2007 konkluderer Norad med at bistanden virker, men ikke godt nok. I 2009 skriver direktoratet at hovedtendensen er at effekten av norsk bistand er positiv, og at bistanden når fram. Norad omtaler imidlertid ikke

kvaliteten på dataene som ligger til grunn for rapportens konklusjoner. Norad viser avslutningsvis til kildegrunnlaget for rapporten, men kommenterer ikke kildenes pålitelighet.

Dokumentanalyse av framlagte resultatrapporter viser at rapportene ikke gir informasjon om hvorvidt resultatene av bistanden er som forventet, og om direktoratet er tilfreds med bistandspartners ressursbruk på det aktuelle området.

Stortingsproposisjon 1

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at Norge benytter organisasjonenes årsrapporter til rapportering i den årlige budsjettproposisjonen. Departementet skriver i budsjettproposisjonen for 2009–2010 at de multilaterale organisasjonene arbeider med å forbedre resultatrapporteringen, og at Norge har vært en pådriver i dette arbeidet.

En gjennomgang av budsjettproposisjonen for 2009–2010 viser variasjoner i hvordan departementet referer til organisasjonenes resultater. Variasjonene sammenfaller med variasjonene i organisasjonenes egen resultatrapportering. Under omtalen av UNFPA viser departementet, i likhet med organisasjonen, til tallmessige uttrykk for organisasjonens resultater, mens det for UNICEF gis en overordnet presentasjon av organisasjonens arbeidsområder. Under omtalen av UNDP viser departementet til at årsrapporten for 2008 i stor grad er beskrivende, og at neste års årsrapport ifølge UNDP i større grad vil vise organisasjonens merverdi. Departementet slår avslutningsvis fast at UNDPs årsrapport reflekterer at UNDP har hatt høy måloppnåelse sett opp mot organisasjonens resultatkrav. Under styrebehandlingen av UNDPs årsrapport for 2008 var departementet og styrets konklusjon at UNDPs resultatrapportering ikke gir styret det nødvendige innsyn i organisasjonens resultater.

Det varierer hvordan departementet i budsjettproposisjonen omtaler organisasjonenes opplegg for resultatoppfølging. Utenriksdepartementet viser til UNFPAs strategiske plan for 2008–2011 under situasjonsbeskrivelsen av organisasjonen. Departementet uttaler seg positivt om opplegget for resultatmåling som følger planen, og skriver at UNFPA har igangsatt også andre administrative grep som gir et solid grunnlag for forvaltningsmessig styring og bedret resultatrapportering. Tilsvarende analyse er ikke gjort under situasjonsbeskrivelsen av UNDP, der den strategiske planen og tilhørende vedlegg fikk mindre positiv omtale under styrebehandlingen. Departementet skriver i

budsjettproposisjonen at UNDPs opplegg for resultatmåling vil bli revidert ved behov. UNICEFs opplegg for resultatmåling kommenteres ikke under beskrivelsen av organisasjonen. Det vises imidlertid til at Norge jobber med å styrke UNICEFs rapportering.

Stortingsmelding om utviklingssamarbeidet

St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* ser blant annet på særegenheter ved den norske bruken av ulike kanaler for bistanden. Under omtalen av den multilaterale kanalen vises det til at de multilaterale organisasjonene har en hovedrolle i gjennomføringen av FNs tusenårs-mål. Meldingen viser til reformarbeidet i FN og norsk ønske om en mer bevisst samhandling mellom de ulike FN-organisasjonene. For bistandens resultater viser meldingen til andre kilder, blant annet Norads resultatrapport. Departementet kommenterer i stortingsmeldingen ikke effektiviteten i bistanden som er kanalisert gjennom FN.

Profilark om norsk støtte til FN

Departementet oppdaterer årlig offentlig tilgjengelige profilark om norsk støtte til FN. I 2009 ble profilarkene supplert med informasjon om departementets vurderinger av organisasjonenes interne effektivitet og relevans for resultater på landnivå. I en pressemelding i forbindelse med framleggelsen av profilark for 2009 skriver departementet at det i samarbeid med andre land vil arbeide videre med hvordan resultatoppnåelsen til multilaterale organisasjoner kan vurderes.

Profilarkene kan benyttes til å danne seg et inntrykk av FN-organisasjonenes opplegg for resultatmåling, rapportering og evaluering. Arkene vektlegger informasjon om forbedringer som er observert på området, framfor å gå inn på utfordringer som gjenstår eller vedvarer. Departementet beskriver for eksempel UNFPAs årsrapport for 2009 i profilarkene som langt mer informativ enn tidligere års rapporter. Departementets konklusjon i instruks for styremøtet viser at departementet i tillegg til å påpeke positive utviklingstrekk skriver at rapporten kunne vært mer analytisk, og at framdriften på overordnede mål kunne vært tydeligere presentert. Dessuten skriver departementet i instruksjonen at årsrapporten gir lite relevant informasjon om organisasjonens resultatkrav.

6 Vurderinger

Norsk langsiktig bistand skal bidra til etterlevelse av menneskerettighetene ved å føre folk ut av fattigdom på varig basis, jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Stortinget viste i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til betydningen av at Norge tar aktiv del i arbeidet med å kvalitetssikre og framskaffe resultatinformasjon om utviklingssamarbeidet og bidrar til økt resultatfokus i bistanden.

Aktørene i utviklingssamarbeidet har det siste tiåret arbeidet for økt resultatorientering gjennom samarbeid og oppfølging av resultater. Også Norges innsats viser økt oppmerksomhet mot kvalitetssikring, felles oppgaveløsning og resultater. Norad har siden 2007 lagt fram årlige resultatrapporter om norsk bistand. I tillegg har departementet gjennom et internt tilskuddsforvaltningsprosjekt utarbeidet harmoniserte rutiner og regelverk. Prosjektet omfattet alle tilskuddsordninger i både bilateral og multilateral bistand. De nye rutinene ble gjeldende for departementet og Norad fra januar 2009 og for ambassadene fra mars 2010. Departementet har også gjennomført organisatoriske endringer for å styrke departementets oppfølging av FNs fond og programmer.

Undersøkelsen av departementets forvaltning av langsiktig bistand i perioden 2005–2009 viser imidlertid svakheter i departementets planlegging og kvalitetssikring av bistandstiltak og i departementets arbeid for bedre resultatrapportering og forebygging av korrupsjon. Det stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad oppfyller kravene og forventningene som Stortinget stilte i Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

6.1 Mangelfull oppfølging av risiko for korrupsjon

Utenriksdepartementet har i de senere år økt oppmerksomheten mot korrupsjon, blant annet ved å styrke kompetansen blant departementets ansatte, opprette Sentral kontrollenhet og opprette en varslingskanal for misligheter. Undersøkelsen viser at departementet håndterer korrupsjon, når denne avdekkes. Samtidig viser departementet til at ambassadene i begrenset grad har den nødvendige kompetansen til å avdekke mislighold.

Ifølge ambassaden i Tanzania (notat 2008) er grunnlaget for å forstå korrupsjon begrenset.

St.meld. nr. 35 (2003–2004) peker på betydningen av å gjennomføre individuelt tilpassede vurderinger av korrupsjonsrisiko ved tildeling av bistand. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i plandokumentene for to av sju undersøkte bistandstiltak har pekt på tiltak mot korrupsjonsrisiko, mens departementet i fem av de undersøkte tiltakene ikke har vurdert tiltak mot korrupsjon. Med bakgrunn i at korrupsjon er utbredt i Norges samarbeidsland, kan det stilles spørsmål ved om departementets planlegging er tilstrekkelig til å unngå korrupsjon.

Stortinget understreket i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) behovet for en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene, uavhengig av hvilke instanser bistanden kanaliseres gjennom. Norge skal følge opp kontrollarbeidet til FNs fond og programmer gjennom styret. Undersøkelsen viser begrenset norsk oppfølging av anti-korrupsjonsarbeidet i FNs fond og programmer. Det framkommer ingen endring i den norske oppfølgingen i perioden, til tross for at departementet har lagt større vekt på anti-korrupsjonsarbeidet fra 2007. Det stilles spørsmål ved om departementet med dette ivaretar Stortingets forventning om en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene.

6.2 Mangelfull vurdering av opplegg for resultatmåling

Utarbeidelse av mål, resultatindikatorer og resultatkrav er en krevende, men nødvendig forutsetning for kunnskap om bistandens resultater. Prinsippene for mål- og resultatstyring er blant annet konkretisert i reglement for økonomistyring i staten, der det stilles krav til kontroll av tilskuddsmottakers opplegg for resultatmåling.

Undersøkelsen viser at departementets planlegging for resultatmåling gir betydelig risiko for at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å vurdere resultater. Det framkommer mangler ved departementets vurderinger av målhierarkiet, resultatindikatorer og grunnlagsdata. I seks av sju

undersøkte tiltak har departementet omtalt mål, resultatindikatorer og resultatkrav uten at departementet har vurdert sammenhengen mellom mål, resultatindikatorer og resultatkrav i planfasedokumentene, jf. økonomireglementets krav til kontroll av tilskuddsmottakers opplegg for resultatmåling.

Undersøkelsen viser også at departementet ikke har vurdert kvaliteten på grunnlagsdata og resultatindikatorer i flertallet av de sju undersøkte tiltakene, jf. Bistandshåndbokens krav om at departementet skal vurdere kvaliteten på grunnlagsdata og resultatindikatorer før tildeling.

Utenrikskomiteen forventer i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) at departementet deltar i videreutviklingen av målemetoder for resultatoppnåelsen i bistanden. Det framkommer av undersøkelsen at departementet i varierende grad følger opp FN-organisasjonenes opplegg for resultatmåling. Av de tre undersøkte organisasjonene vurderte ikke departementet UNICEFs opplegg for resultatmåling. Departementet benyttet dermed ikke en sentral anledning til å bedre organisasjonens resultatrapportering.

For øvrig peker Bistandshåndboken på at kjennetegn ved samarbeidspartner, som kompetanse, kapasitet og systemer for planlegging og oppfølging, kan være risikofaktorer som kan påvirke gjennomføringen av bistandstiltak. Det framgår av undersøkelsen at departementets vurderinger av samarbeidspartnere er mangelfulle. I planfasedokumentene for flertallet av de sju undersøkte tiltakene har departementet omtalt svakheter ved samarbeidspartneres kompetanse, kapasitet og systemer for planlegging og oppfølging uten at departementet har pekt på hvordan svakhetene kan håndteres for å sikre at bistandstiltakene fører til resultater og at pengene kommer fram.

Manglene i departementets vurdering av opplegg for resultatmåling gir økt risiko for at bistanden ikke realiserer fastsatte mål. Det er grunn til å spørre om dette er i tråd med Stortingets forventninger om økt resultatfokus, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

6.3 Mangelfull oppfølging av resultatrapporteringen

I henhold til reglement for økonomistyring i staten skal alle statlige forvaltningsorganer sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ha

tilstrekkelig styringsinformasjon og ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Samarbeidspartner har ifølge Bistandshåndboken hovedansvaret for rapportering om framdrift og resultater av bistanden. Departementet skal i henhold til reglement for økonomistyring i staten likevel forsikre seg om at rapporteringen og resultatene av bistanden er i henhold til fastsatte mål.

Undersøkelsen viser at departementets oppfølging av rapporterte resultater er mangelfull. I tre av seks undersøkte tiltak har ikke departementet vurdert svakheter ved grunnlagsdata. I oppfølgingsdokumentene for fem av seks undersøkte tiltak har departementet omtalt rapporterte resultater uten at departementet har vurdert rapporterte resultater mot satte resultatkrav. I tre av seks undersøkte tiltak er oppnådde resultater og tiltakets hovedmål omtalt uten at departementet har vurdert sammenhengen mellom oppnådde resultater og sannsynligheten for å nå tiltakets hovedmål. I tre av tiltakene har ikke departementet omtalt disse temaene, jf. økonomireglementets krav om at departementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet i stor nok grad sikrer at resultatene er i henhold til fastsatte mål.

6.4 Mangelfull dokumentasjon av Norges styrearbeid i FNs fond og programmer

Undersøkelsen viser svakheter i departementets dokumentasjon av norsk innsats i styrene til de tre undersøkte organisasjonene. Departementets instruks til de norske styredelegasjonene viser stor grad av variasjon i hvordan departementet dokumenterer sine vurderinger av ulike agenda-punkter før møtene. Samtidig er det i begrenset grad dokumentert om og hvordan norske standpunkter er videreformidlet i styremøter. Dette gjør det vanskelig å vurdere den norske innsatsen. Det kan også stilles spørsmål ved om mangelen på dokumentasjon vanskeliggjør en aktiv og målrettet oppfølging av norsk bistand til FNs fond og programmer over tid, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) som peker på at Norge skal gjøre en aktiv innsats i styrende organer for å påvirke FNs arbeidsmåte og prioriteringer.

6.5 Svakheter i departementets oppfølging av FNs fond og programmer

Utenriksdepartementet har gjennom deltakelse i styret i hele undersøkelsesperioden arbeidet for å realisere Stortingets forventninger om å styrke resultatoppfølgingen i FN-organisasjonene. Undersøkelsen viser at det er krevende å styrke resultatbasert styring i FN.

Undersøkelsen viser variasjoner i departementets oppfølging av organisasjonene, blant annet i hvilken grad departementet vurderer organisasjonenes års- og evalueringsrapporter, og om eventuelle vurderinger tas videre i styremøter. En viss variasjon i departementets oppfølging må forventes, men i departementets arbeid med de tre undersøkte organisasjonene framgår det av undersøkelsen at departementet har en mangelfull oppfølging av resultatrapporteringen i perioden 2006–2009. Det er derfor grunn til å spørre om departementet kunne ha gjort mer for å realisere Stortingets forventning om å styrke resultatoppfølgingen i FN.

6.6 Utilstrekkelig kapasitet i Utenriksdepartementet til å følge opp FN

Departementet bruker lite ressurser i forvaltningen av FNs fond og programmer. Det bidrar til de forvaltningsmessige svakhetene som framkommer av undersøkelsen. Én saksbehandler har ansvaret for FN-organisasjoner som årlig mottar mer enn 1 mrd. kroner i norsk bistand. Ressursutfordringene gjør det vanskelig for departementet å gjøre de nødvendige analysene av mottatt resultatinformasjon for å bruke informasjonen til læring og videre oppfølging av organisasjonene. Den manglende kapasiteten forsterkes ved at utenriksstasjonene ut fra kompetanse og ressurs spørsmål nedprioriterer oppfølgingen av FNs bistandsarbeid og dermed reduserer sin verdi som støtte spillere for departementet. Departementet har i den undersøkte perioden arbeidet med ressursutfordringene ved i 2009 å opprette et team som skal samordne norsk oppfølging i FNs ulike fond, programmer og særorganisasjoner. I tillegg er det opprettet en egen forvaltningsseksjon for å styrke den generelle kapasiteten og saksbehandlingen i blant annet FN-seksjonen. Departementet har i 2010 utlyst en stilling som fagdirektør for FNs utviklingsaktiviteter som et videre ledd i arbeidet med ressursutfordringene.

Undersøkelsen viser at Norads rolle i oppfølgingen av multilateral bistand er under utforming. Det bidrar til et sårbart system i oppfølgingen av betydelige bistandsmottakere med påvist høy risiko.

Det kan stilles spørsmål ved om departementets prioritering av ressurser i forvaltningen av bistand til FNs fond, programmer og særorganisasjoner bidrar til å oppfylle Stortingets forventninger om en aktiv oppfølging av multilateral bistand og tilstrekkelig utnyttelse av Norges muligheter for påvirkning som en betydelig giver til FN, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) som peker på at Norge skal gjøre en aktiv innsats i styrende organer for å påvirke FNs arbeidsmåte og prioriteringer.

Vedlegg 1: Gjennomførte intervjuer

Intervjuer i Oslo

Åtte intervjuer med saksbehandlere i Utenriksdepartementet, juni/juli 2008.

Intervju med Utenriksdepartementet, juni 2008.

Intervju med Utenriksdepartementet, april 2009.

Intervju med Utenriksdepartementet, mai 2009.

Intervju med Tilskuddsforvaltningsprosjektet, Utenriksdepartementet, oktober 2009.

Intervju med Sentral kontrollenhet, Utenriksdepartementet, oktober 2009.

Intervju med Norad, januar 2009.

Intervju med Norad, januar 2009.

Intervju med avdeling for sivilt samfunn, Norad, mai 2009.

Intervju med avdeling for helse og aids, Norad, mai 2009.

Intervju med evalueringsavdelingen, Norad, mai 2009.

Intervju med avdeling for metode og resultatoppfølging, Norad, juni 2009.

Intervju med Kirkens Nødhjelps hovedkontor, januar 2009.

Intervju med Kirkens Nødhjelps hovedkontor, april 2009.

Intervju med Redd Barnas hovedkontor, januar 2009.

Intervjuer i Tanzania

Tre intervjuer med den norske ambassaden, Dar es Salaam, mai–juni 2009.

Intervju med Clinton Foundation, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med *Health Sector Reform Secretariat, Ministry of Health and Social Welfare*, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med Kirkens Nødhjelp Tanzania, mai 2009.

Intervju med *JP2 Technical Working Group*, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med UNFPA, Dar es Salaam, juni 2009.

Intervju med UNICEF, Dar es Salaam, juni 2009.

Intervju med *United Nations Resident Coordinator's Office (UNRCO)*, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med *World Health Organization (WHO)*, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med Verdensbanken, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervju med *Swiss Agency for Development and Cooperation*, Dar es Salaam, juni 2009.

Intervju med den danske ambassaden, Dar es Salaam, juni 2009.

Intervju med *U.S. Agency for International Development (USAID)*, Dar es Salaam, mai 2009.

Intervjuer i New York

Intervju med den norske FN-delegasjonen, august 2008.

Intervju med *Office of Internal Oversight Services*, FNs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Democratic Governance Group (BDP)*, UNDPs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Office of Audit and Investigations (OAI)*, UNDPs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Evaluation Office* og *Office of the Administrator*, UNDPs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Operation Support, Executive Office*, UNDPs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Office of Finance and Administration, Bureau of Management*, UNDPs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Technical Division*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Information and External Relations Division*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Assistant Secretary-General*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Assistant Secretary-General*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Programme Division*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Budget Section*, UNFPAs hovedkontor, september 2008.

Intervju med *Evaluation Office*, UNICEFs hovedkontor, september 2008.
Intervju med *Division of Finance and Administrative Management*, UNICEFs hovedkontor, august 2008
Intervju med *Office of Internal Audit*, UNICEFs hovedkontor, september 2008.

Intervjuer i Nepal

Intervju med den norske ambassaden i Katmandu, februar 2009.
Intervju med *Ministry of Education and Department of Education*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med *Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA)*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med Redd Barna Norge, Katmandu, februar 2009.
Intervju med UNDP, Katmandu, februar 2009.
Intervju med *Regional office for South Asia*, UNICEF, Katmandu, februar 2009.
Intervju med *United Nations Resident and Humanitarian Coordinator*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med UNICEFs landkontor, Katmandu, februar 2009.
Intervju med UNICEF, Mid West and Far West Regions Zone Office, Nepalgunj, februar 2009.
Intervju med *DACA W District Coordination Committee*, Dang, februar 2009.
Intervju med *UK Department for International Development (DFID)*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med representanter for myndighetene på distrikts- og landsbynivå, Surkhet, februar 2009.
Intervju med *Transparency International*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med *Asian Development Bank, Nepal Resident Mission*, Katmandu, februar 2009.
Intervju med Verdensbanken, Katmandu, februar 2009.
Intervju med den danske ambassaden, Katmandu, februar 2009.

Intervjuer i Bangkok

Intervju med *Regional Centre Bangkok*, UNDP, januar 2009.
Intervju med *Regional Office Bangkok, East Asia and Pacific*, UNICEF, januar 2009.
Intervju med *Regional Office*, UNFPA, januar 2009.

Vedlegg 2: Referanseliste

Listen gjengir de mest sentrale dokumentene som er benyttet i undersøkelsen.

Stortingsdokumenter

- St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 1997–2009.
- Prop. 1 S (2009–2010) Det kongelige utenriksdepartement.
- St.meld. nr. 19 (1995–1996) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–1996).
- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).
- St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*, jf. Innst. S. nr. 233 (2007–2008).
- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008).

Regelverk, retningslinjer, instruksjer og erklæringer

- Utenriksdepartementet/Norad 2005: *Development Cooperation Manual* (Bistandshåndboken).
- Utenriksdepartementet/Norad 2006: *The Agreement Manual* (Avtalehåndboken).
- Utenriksdepartementet/Norad 2007: *Norway's provision of budget support to developing countries. Guidelines.*
- Utenriksdepartementet/Norad 2007: *Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors: A Practical Guide.*
- Utenriksdepartementet/Norad 2008: *Results Management in Norwegian Development Cooperation: A practical guide.*
- Utenriksdepartementet 2005: Hovedinstruks for økonomistyringen i utenriktjenesten, herunder styring av virksomheter og selskaper.
- Justis- og politidepartementet/Finansdepartementet (2004): Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.
- Utenriksdepartementet 2008: Praktisk veileder for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter.
- Utenriksdepartementet 2009: Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter.
- Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (2006).
- Bevilgningsreglementet (2005).
- *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) (Pariserklæringen).
- *Accra Agenda for Action* (2008).
- OECD/DACs kriterier for evaluering av bilateral bistand.

Andre publikasjoner og dokumenter

- Norske styredokumenter (instruksjer, innlegg og referater) for UNICEF, UNDP og UNFPA for perioden 2006–2009.
- UNDPs offisielle styredokumenter for perioden 2006–2009.
- UNICEFs offisielle styredokumenter for perioden 2006–2009.
- UNFPAs offisielle styredokumenter for perioden 2006–2009.
- UNDP 2007: *Evaluation of results-based management at UNDP.*
- OECD/DAC 2000: *Results-based management in the development co-operation agencies: a review of experience.*
- Forhåndsvurderinger og bevilgningsdokumenter for syv utvalgte bistandstiltak i perioden 2005–2009.
- Mandat og referat fra årlige møter i forbindelse med syv utvalgte bistandstiltak i perioden 2005–2009.
- Relevante gjennomganger og evalueringer for syv utvalgte bistandstiltak.
- Utenriksdepartementet/Norad 2008 og 2009: Årsrapport om norsk bilateral bistand.
- Norad 2006 og 2009: Forvaltningsgjennomgang av ambassaden i Nepal.
- Norad 2008: Forvaltningsgjennomgang av ambassaden i Tanzania.

- Norad 2007: Resultatrapport. Bistanden virker – men ikke godt nok.
- Norad 2008: Resultatrapport. Veivalg i bistanden: ingen snarveier til resultater.
- Norad 2009: Resultatrapport. Bistand og økonomisk utvikling: Ringer i vannet eller dråper i havet?
- Norad 2010: Evaluering av norsk utviklingssamarbeid 2009.
- *Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN)* rapporter fra perioden 2005–2010.
- Norad 2007: *Partnership for a just world. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*.
- Norad 2009: *Organizational Review Save the Children Norway*.
- *Transparency International 2009: Corruption Perception Index 2009*.
- Norad/Tiri 2007: *Anti-Corruption and integrity in the "New Nepal". Mission report prepared for the Royal Norwegian Embassy, Kathmandu*.

Internettkilder

- www.regjeringen.no
- www.norad.no
- www.undp.org
- www.unfpa.org
- www.unicef.org
- www.undg.org
- www.transparency.org
- www.u4.no




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

