

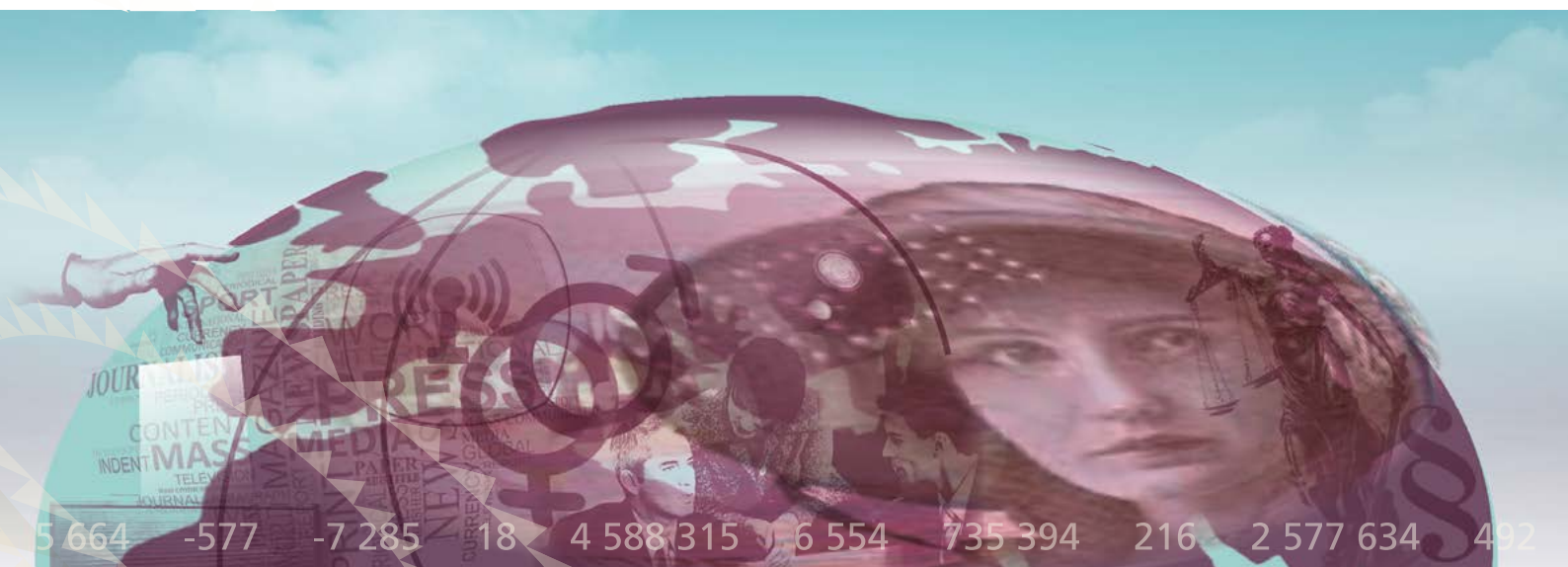


Riksrevisjonen

Dokument 3-serien

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland

Dokument 3:9 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 879

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
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-312-9

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland

Dokument 3:9 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland.*

Riksrevisjonen, 21. mai 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonens merknader	8
3 Riksrevisjonens anbefalinger	12
4 Departementets oppfølging	12
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	13
 Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	 15
 Vedlegg 2: Statsrådens svar	 19
 Vedlegg 3: Rapport	 27
Forkortelser	33
1 Innledning	35
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
3 Revisjonskriterier	46
4 Fakta – omfang og innretning av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon	53
5 Fakta – måloppnåelse og bærekraft	57
6 Fakta – forvaltning av bistand til godt styresett og antikorrupsjon	71
7 Vurderinger	104
Referanseliste	110
Vedlegg	112
 Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.	

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland

Korrupsjon og maktmisbruk hindrer effektiv bruk av nasjonale ressurser, hemmer økonomisk vekst og bidrar til urettferdig ressursfordeling i samfunnet. Støtte til å etablere og styrke institusjoner og godt styresett er viktig for å fremme bærekraftig utvikling i mange fattige land. Godt styresett er også en forutsetning for effektiv utnyttelse av utviklingsbistand. Siden årtusenskiftet har derfor både godt styresett og kamp mot korrupsjon vært blant de høyest prioriterte satsingsområdene for norsk bistand, jf. St.prp. nr. 1/Prop. 1 S for Utenriksdepartementet.

I undersøkelsesperioden 2004–2014 er det brukt 26 mrd. kroner på slike tiltak i offentlig forvaltning og sivilt samfunn. Dette utgjør ca. 10 prosent av samlet norsk statlig bistand.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere kvaliteten av forvaltningen av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og å vurdere måloppnåelsen og bærekraften i styresettprosjekter støttet av Norge. Prosjektenes bærekraft viser til om resultatene vedvarer etter at bistandsfinansieringen er avsluttet. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av overordnet styring og utvalgte prosjekter i fire samarbeidsland: Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia. De fire landene har til sammen mottatt vel 10 prosent, 2,74 mrd. kroner, av all norsk bistand til godt styresett i perioden. De utvalgte prosjektene utgjør en betydelig del av norsk støtte til godt styresett i de fire landene i siste del av perioden.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*
- Innst. 61 S (2010–2011) til Meld. S. 17 (2010–2011) *Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa*
- Innst. S. nr. 214 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik, Dokument nr. 3:6 (2003–2004)*
- Innst. 104 S (2011–2012) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand, Dokument nr. 3:4 (2010–2011)*
- Budsjettinnstillingene til St.prp. nr. 1/Prop. 1 S i perioden 2004–2014

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 21. januar 2015. Departementet har i brev 23. februar 2015 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Utenriksdepartementet 20. mars 2015 og statsrådets svar 13. april 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er lite strategisk innrettet.
- Flertallet av de undersøkte prosjektene for styresett og antikorrupsjon har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft.
- Dårlig planlegging svekker resultatorientering.
- Mangelfull oppfølging øker risikoen for dårlig måloppnåelse.
- Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er lite strategisk innrettet

Stortinget har lagt til grunn at det er behov for langsiktighet og strategisk fokus for å få resultater på styresettområdet, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Videre har Utenrikskomiteen vist til at konsentrasjon er et etablert prinsipp for norsk bistand generelt. Spredning av bistanden på for mange geografiske områder og land kan gå ut over kvaliteten og svekke resultatene, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

Norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon fordelte seg i 2014 alene på nær 100 land og 1750 enkeltprosjekter.¹ Halvparten av bistanden som er klassifisert som styresettbistand, går til frivillige norske organisasjoner, lokale organisasjoner eller internasjonale frivillige organisasjoner. Det kan være gode grunner til slike prioriteringer, men det synes ikke å være bestemt av en nærmere definert strategi.

Dokumentene for styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og ambassadene gir lite veiledning om arbeidet med godt styresett og antikorrupsjon. De to viktigste unntakene er signalene fra departementet om å redusere antall styresettprosjekter og å legge FNs konvensjon om antikorrupsjon til grunn for bistandsinnsatsen. Styringsdokumentene som nevner eller omtaler godt styresett, har bare unntaksvis referanser til overordnede mål og strategier for denne type bistand.

Riksrevisjonen mener dette indikerer at norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon ikke har tilstrekkelig strategisk innretning på overordnet nivå. Arbeidet som ble varslet i Prop. 1 S (2009–2010) med å konsentrere bistanden på færre prosjekter og land, har til nå ikke gitt vesentlige resultater. Riksrevisjonen mener at dette svekker effekten av bistanden.

Utenriksdepartementet har i liten grad beskrevet hva som er de sentrale utfordringene med styresett og korrupsjon i de aktuelle landene. Ut fra styringsdokumentene er det også vanskelig å se hvilken sammenheng det er ment at de norskstøttede tiltakene skal fungere i.

Riksrevisjonen ser det derfor som positivt at Utenriksdepartementet ønsker å konsentrere bistanden, og ha et tettere samarbeid med de prioriterte landene, og at departementet vurderer å utforme strategier for hvert land.

1) Norads tall for 2013 viser at styresettbistanden (DAC 151) fordelte seg på 97 land og 1720 enkeltprosjekter. Nylig publisert statistikk fra Norad viser at de tilsvarende tallene for 2014 var 94 land og 1750 enkeltprosjekter.

Riksrevisjonen merker seg at det fins gode eksempler på konsentrasjon og langsiktighet. Ambassaden i Zambia har redusert antallet styresettprosjekter vesentlig i perioden og konsentrert bistanden om områder der innsatsen forventes å gi best resultat. Et annet eksempel er den langsiktige støtten til sentrale institusjoner i justissektoren i Bosnia-Hercegovina. Flere av justisprosjektene har god måloppnåelse og sannsynlig bærekraft.

2.2 Flertallet av de undersøkte prosjektene har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft

Bare 4 av 25 prosjekter oppnår målene i ganske stor eller stor grad på brukernivå, nivået som departementet anser som det viktigste i vurderingen av prosjektenes måloppnåelse. 20 av prosjektene har i liten grad oppnådd målene som var satt for å styrke institusjonene eller organisasjonene de retter seg mot, og deres evne til å nå sine mål eller utøve sin funksjon.

Måloppnåelsen er bedre på det laveste nivået (produktnivå), der to tredeler av prosjektene har ganske stor eller stor grad av måloppnåelse. Dette betyr at prosjektene i ganske stor grad har levert de planlagte produktene, som for eksempel handlingsplaner, programvare, opplæring av personell og opplysningskampanjer.

Svakest er måloppnåelsen på samfunnsnivå. Planlagte mål på dette nivået er typisk mindre korrupsjon, styrkede rettigheter og økt politisk deltakelse. Dette sammenfaller også med departementets generelle vurdering av styresettprosjektenes effekt på dette nivået i de aktuelle landene.

Et annet kriterium for å vurdere bistand, i tillegg til måloppnåelse, er om den er bærekraftig. OECDs utviklingskomité definerer bærekraftig bistand med at "de positive virkningene av aktivitetene i bistandstiltaket vedvarer etter at støtten er avsluttet". Det er i stor grad usikkert om dette er tilfelle for de utvalgte prosjektene. Av totalt 25 prosjekter er 13 vurdert til å ha svak bærekraft og 8 er usikre. De prosjektene som er vurdert til å ha god bærekraft, er tre justisprosjekter i Bosnia-Hercegovina og ett innen skatteadministrasjon i Zambia.

Prosjektet i Bosnia-Hercegovina for støtte til statsdomstolen/riksadvokaten er kanskje det aller beste eksemplet på god praksis blant disse tre, ettersom strategien har inkludert å fase ut internasjonal støtte i siste perioden av dette prosjektet. Institusjonene er nå finansiert over det ordinære statsbudsjettet i Bosnia-Hercegovina, og de opererer utelukkende med nasjonalt personell etter en planmessig utfasing av internasjonalt ansatte dommere og påtaleeksperter.

2.3 Dårlig planlegging svekker resultatorientering

Stortinget har i ulike sammenhenger framhevet at resultatorientering og kvalitets-sikring må stå svært sentralt i norsk utviklingspolitikk. Norge har som giver ansvar for å vurdere om forslag til prosjekter tilfredsstiller grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål.

God planlegging av bistandstiltak forutsetter innsikt i nasjonale forhold, dvs. god forståelse av politiske, økonomiske og juridiske forhold og prosesser i mottakerlandet ("kontekstforståelse"), jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009). Dette er spesielt viktig i planleggingen av bistand til godt styresett og antikorrupsjon siden det påvirker prosjektets muligheter for å lykkes. Formålet med denne bistanden kan være å oppnå endringer i politiske maktforhold og prosesser – endringer som myndigheter i mottakerlandene ofte ikke ser seg tjent med. Det er også viktig at prosjektene er samordnet med andre giveres prosjekter, og at de bygger på tidligere erfaringer.

To tredeler av de 25 prosjektene i utvalget har svake kontekstanalyser. Etter Riksrevisjonens vurdering svekker dette realismen og den strategiske innretningen av prosjektene. Det øker også risikoen for at de mislykkes.

Et annet viktig element i planleggingen er å sikre at prosjektene har god målstruktur og klare kriterier for måloppnåelse, dvs. at de har målbare mål på de ulike trinnene i resultatkjeden og med god logisk sammenheng. Slike rammeverk bidrar til åpenhet og klarhet om hva som skal oppnås og gjør det langt enklere å vurdere måloppnåelse og framdrift i prosjektet. 17 av de 25 prosjektene oppfyller i liten grad disse kravene. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dette et dårlig grunnlag for oppfølging fra norsk bistandsforvaltning, og for å oppnå resultater.

Det er enkeltteksempler som skiller seg fra denne hovedtendensen. Støtten til reform av offentlig finansforvaltning i Uganda (FINMAP II) og prosjektet til støtte av den zambiske skatteadministrasjonen (ZRA) har begge systematiske og gjennomarbeidede resultatrammeverk.

Forhåndsvurdering av prosjektforslag er også et viktig element i kvalitetssikringen av tiltak. Avhengig av tilskuddsordning har Utenriksdepartementet normalt et krav om at prosjekter mellom 15 og 50 mill. kroner skal vurderes av Norad eller annen ekstern ekspertise hvis prosjektet er av en karakter som gjør dette nødvendig eller formålstjenlig. Alle prosjekter over 50 mill. kroner skal vurderes eksternt. Utenriksdepartementet har unnlatt å sende forslag om relativt store og svært komplekse prosjekter i Afghanistan til ekstern vurdering og kvalitetssikring.

Når det gjelder tilskuddsordningen som dekker blant annet Bosnia-Hercegovina, bruker departementet generelt ikke forhåndsvurderinger fra Norad eller andre faginstanser. Dette er i motsetning til normal praksis for større prosjekter i andre land, uten at det framgår at denne særskilte praksisen har noen faglig begrunnelse.

Bistand generelt, og bistand til godt styresett og antikorrupsjon spesielt, har betydelig risiko for å mislykkes. Gode risikovurderinger styrker sjansene for å oppnå resultater og er et viktig ledd i planlegging og kvalitetssikring av bistandstiltak. Det er store svakheter ved risikovurderingene av prosjektene i alle landene i undersøkelsen. Av de 25 prosjektene som er undersøkt, er det 21 som i liten grad eller ikke i det hele tatt oppfyller kravene til å identifisere, vurdere og håndtere risiko. Når så få prosjekter tilfredsstiller kravene, svekker dette etter Riksrevisjonens vurdering grunnlaget for måloppnåelse i betydelig grad.

2.4 Mangelfull oppfølging øker risikoen for dårlig måloppnåelse

God rapportering til rett tid er viktig for effektiviteten av tiltakene. I henhold til St.meld. nr. 35 (2003–2004) har norsk bistandsforvaltning ansvar for å følge opp de tilskuddene som gis, og å rapportere om bruken av midler og utviklingsresultater der det gis tilskudd. Norge har plikt til å reagere dersom bistandstiltaket ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller ikke gir de resultater som er forutsatt.

Bare 2 av de 25 prosjektene som er undersøkt, rapporterer slik at graden av måloppnåelse kan leses direkte av framdriftsrapporteringen. Rapporteringen for vel to tredeler av prosjektene inneholder i liten grad relevant resultatinformasjon. Rapporteringen er ofte preget av å være opplister av gjennomførte aktiviteter framfor av hvilke resultater som er oppnådd. Et annet trekk er at det rapporteres ut fra andre mål enn det som var avtalt, noe som gjør det vanskelig eller umulig å spore omtale av planlagte mål, eller å vurdere om informasjonen er relevant.

Skatteprosjektet i Zambia representerer imidlertid en meget god rapporteringspraksis. Oppnådde resultater blir sammenlignet klart og systematisk med det som var planlagt. Det gir et godt grunnlag for å vurdere framdrift og å identifisere eventuelle problemer i gjennomføringen. Denne rapporteringsformen legger bedre til rette for åpenhet og innsyn utenfra, en åpenhet som i neste omgang kan virke disiplinerende for prosjektgjennomføringen og styrke orienteringen mot de fastsatte målene.

For om lag halvparten av prosjektene krever avtalene – som definerer samarbeidspartners plikter – ikke at tilskuddsmottaker skal rapportere direkte ut fra de målene som er fastsatt i avtalen. Mange av avtalene ivaretar dermed ikke de kravene som *bestemmelser om økonomistyring i staten* stiller til tilskuddsrapportering.

Dokumentanalysen viser også at Utenriksdepartementets ansvarlige enheter, seksjoner og ambassader, og Norad i liten grad *selv* vurderer prosjektenes rapportering. For de fleste prosjektene foreligger det ingen eller i liten grad noen dokumentert vurdering av framdrift og resultater. Den vanligste tilbakemeldingen til prosjektene er at årlige rapporter eller sluttrapporter er mottatt og formelt godkjent, selv i tilfeller der rapporteringen ikke oppfyller avtalte krav. Departementet bemerker også bare unntaksvis overfor tilskuddsmottaker at rapporteringen er mangelfull og ikke i tråd med kravene.

Riksrevisjonen mener at en slik forvaltningspraksis svekker både muligheten for å etterprøve resultatene og muligheten for oppnå målene. Det øker dessuten risikoen for misligheter.

2.5 Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring

St.meld. nr. 35 (2003–2004) slår fast at læring er en viktig del av kvalitetssikringen av bistandsarbeidet. For å kunne lære av erfaringer fra bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er det viktig at Utenriksdepartementet fanger opp disse erfaringene systematisk, gjennom evalueringer, og i det praktiske arbeidet med egne vurderinger av måloppnåelse, jf. St. meld. nr. 13 (2008–2009).

I evalueringene som er gjennomgått, er det to fellestrekk ved de anbefalingene som er gitt: økt bruk av politisk økonomianalyse og mer strategiske tilnærminger. Riksrevisjonen merker seg at strateginotatet for bistandssamarbeidet med Zambia er i tråd med begge disse anbefalingene. Det er også positivt at programmet Olje for utvikling (OfU) nå legger stor vekt på politisk økonomianalyse som grunnlag for sine samarbeidsavtaler.

Departementet har derimot ikke noen egen substansiell, systematisk og dokumentert vurdering av måloppnåelse for noen av de prosjektene i utvalget som er avsluttet. Riksrevisjonen mener at dette gir et dårlig grunnlag for læring, erfaringsoverføring og forbedringsarbeid med sikte på mer effektiv og resultatorientert bistand.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- vurderer å utforme en strategi som tar utgangspunkt i sentrale mål og virkemidler på området
- styrker kunnskapsgrunnlaget for styresett- og antikorrupsjonsbistand i de viktigste mottakerlandene, blant annet med analyser av politisk økonomi
- forbedrer forvaltningspraksis med å sikre god målstruktur for prosjektene, klare kriterier for bekreftelse av at målene nås, og bedre rapportering fra mottakerne i samsvar med dette
- styrker grunnlaget for egen læring ved å innføre en strukturert, systematisk og dokumentert vurdering av måloppnåelse i enkeltprosjekter, slik flere andre land og givere har gjort

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir uttrykk for at rapporten peker på viktige utfordringer i systemet for planlegging og gjennomføring av bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og at den gir et nyttig utgangspunkt for læring og forbedring.

Statsråden viser til rapportens funn om at innsatsen innen styresettområdet ikke har hatt tilstrekkelig strategisk innretting på overordnet nivå, og at arbeidet er preget av svak kontekstforståelse. Statsråden er enig i at kontekstforståelse er viktig, og opplyser at kontekst- og maktforholdsanalyser vil inngå som rutine i videre arbeid med å konsentrere bistanden. Dette vil i første omgang bli utarbeidet for de 12 fokuslandene. Departementet vil sammenfatte den felles strategiske tilnærmingen som ligger til grunn for bistand til ulike temaer innen godt styresett og antikorrupsjon. Statsråden viser også til at den nylig framlagte Meld. St. 10 (2014–2015) om menneskerettigheter i utenriks- og utviklingspolitikken har satsingsområder som vil være av betydning for departementets arbeid for godt styresett og antikorrupsjon.

Når det gjelder prosjektenes måloppnåelse og bærekraft, gir statsråden uttrykk for at det er utfordringer ved måling av resultater lenger ut i resultatkjeden, at det jobbes kontinuerlig for forbedringer, og at det blir viktig å lære av suksessfaktorer i prosjekter med god bærekraft.

Statsråden viser til eksempler i rapporten på systematiske og gjennomarbeidede resultatrammeverk. Det er et mål at alle prosjekter skal ha solid målstruktur og klare kriterier for måloppnåelse, og det innarbeides nå strengere krav til kvalitetssikring av prosjekter som vurderes for støtte, før beslutning fattes. Kravene vil styrke muligheten for å måle resultatene av prosjektene.

Statsråden mener det er viktig at man som giver ikke tar over prosjektstyringen, men også har mål som det er mulig å rapportere på for å kunne kontrollere om formålet med tilskuddet nås. Det erkjennes at det er behov for økt kapasitet og kompetanse på tilskuddsforvaltning i departementet. Det er satt i verk ulike opplæringstiltak i departementet sentralt og ved ambassadene, og metoden for risikovurdering er forbedret og gjort tydeligere i håndboken for tilskuddsforvaltning. Videre er det

etablert en seksjon for tilskuddsforvaltning for blant annet å sikre harmonisering i forvaltningen og bidra til gjennomføring av konsentrasjon av bistanden.

Departementet har også arbeidet med å revidere samlingen av avtalemaler for å styrke kontrollen med og oppfølgingen av tilskudd. De nye malene – sammen med økte krav til å bruke dem og økte krav til å kvalitetssikre utkast til avtaler – skal bidra til at klare rapporteringskrav avtales. Videre forhandles det med fem–seks FN-organisasjoner om reviderte rammeavtaler med blant annet forbedrede krav til resultatrapportering som er planlagt tatt i bruk i 2015. Statsråden peker på at den planlagte reduksjonen av antall avtaler også vil frigjøre tid til bedre oppfølging av prosjektene.

Statsråden ser behovet for å forbedre intern informasjonsdeling om resultater i prosjekter for å sikre læring om hva som virker og ikke. Departementet er i gang med å utrede hvordan dette kan gjøres mest mulig effektivt. Forslaget om at resultatinformasjon kan brukes til å kategorisere prosjektene (scoring) vil bli vurdert i den forbindelse.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. mai 2015

Per-Kristian Foss

Eirin Faldet

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 21. januar 2015, og på departementets svar 23. februar 2015.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at det endelige dokumentet vil ha innarbeidet tall for 2014 når de etter avtale med Norad foreligger 8. april 2015.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfristen er satt til 13. april 2015.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Riksrevisjonen
Postboks 8130
0032 Oslo

U.off. § 5.2

Knut Aarhus

Deres ref.:
2013/02081-177

Vår ref.:
14/8392-

Dato:
13.04.2015

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon.

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 20. mars og utkast til Dokument 3:x (2014-2015) *Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland.*

Riksrevisjonen har gjort et omfattende arbeid med undersøkelsen av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon i perioden 2004-2013. Jeg vil uttrykke departementets tilfredshet med dialogen underveis i arbeidet med rapporten, herunder håndteringen av departementets avsluttende kommentarer til hovedanalyserapporten.

Riksrevisjonens rapport peker på viktige utfordringer i vårt system for planlegging og gjennomføring av bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og den gir et nyttig utgangspunkt for læring og forbedring.

Riksrevisjonens merknader

Strategisk innretning

Riksrevisjonen har funnet at departementets innsats innen godt styresettområdet ikke har hatt tilstrekkelig strategisk innretning på overordnet nivå, og at arbeidet er preget av svak kontekstforståelse. Jeg er enig i at kontekstforståelse er meget viktig, noe som vil bli tydeliggjort ytterligere i det videre arbeidet med konsentrasjon av bistanden, som jeg tok initiativ til tidlig i 2014. Der vil rutinemessige kontekst- og maktforholdsanalyser inngå.

Vi skal også ta med oss erfaringene fra de gode eksemplene på konsentrasjon og langsiktighet som Riksrevisjonen trekker frem, fra henholdsvis styresettporteføljen i Zambia og støtten til justissektoren i Bosnia-Hercegovina.

Måloppnåelse og bærekraft

Selv om flesteparten av de gjennomgåtte prosjektene har ganske stor eller stor grad av måloppnåelse på laveste nivå (produktnivå), har vi større utfordringer ved måling av resultater som ligger lenger ut i resultatkjeden. På dette feltet arbeider vi kontinuerlig for forbedringer. Det blir viktig for oss å se nærmere på, og lære av, suksessfaktoren(e) i prosjektene som Riksrevisjonen nevner som gode eksempler på oppnådd bærekraft, slik at vi fremover får snudd situasjonen til at flertallet av prosjektene kommer i denne gruppen.

Planlegging og resultatorientering

Jeg merker meg at foruten støtten til skatteadministrasjonen i Zambia blir også støtten til finansforvaltning i Uganda fremhevet for systematiske og gjennomarbeidede resultatrammeverk. Vi ønsker at alle våre prosjekter skal ha solid målstruktur og klare kriterier for måloppnåelse, og vi er enig i at forhåndsvurdering av prosjektforslag er et viktig element i kvalitetssikringen av tiltak.

Som et ledd i departementets oppfølging av evalueringen «Can we demonstrate the difference that Norwegian aid makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved» (Norads evalueringsavdelings rapport 1/2014), legges det nå opp til økt kvalitetssikring av prosjekter som vurderes for støtte før beslutning fattes. Slike krav innarbeides i regelverkene for departementets tilskuddsordninger og vil styrke muligheten for å måle resultatene av de prosjektene som innvilges støtte.

Oppfølging, og risikoen for dårlig måloppnåelse

Det er viktig at vi som giver ikke tar over prosjektstyringen. Samtidig må de målene som legges til grunn for støtte, være mulig å rapportere på, slik at vi kan kontrollere at formålet med tilskuddet nås. Med erkjennelse av at det er behov for økt kapasitet og kompetanse på tilskuddsforvaltning i departementet, har departementet nå styrket den obligatoriske opplæringen i mål- og resultatstyring for alle saksbehandlere og ledere som skal forvalte tilskudd ved ambassadene. Utreiseforberedende opplæring suppleres med regionale samlinger, kurs for lokalt ansatte og opplæring i tilknytning til forvaltningsgjennomgangene. Metoden for risikovurdering er forbedret og tydeliggjort i tilskuddsforvaltningshåndboken. Videre har departementet etablert seksjon for tilskuddsforvaltning som har det overordnede koordineringsansvaret for departementets system for tilskuddsforvaltning, og for å sikre harmonisering i forvaltningen og bidra til gjennomføring av konsentrasjonspolitikken. Jeg forventer at

dette vil gi resultater i form av bedre forvaltning, bedre etterlevelse av gjeldende regler, og bedre dokumentert måloppnåelse.

Departementet har også i lang tid arbeidet med å revidere samlingen av avtalemaler, for å styrke kontroll med og oppfølging av tilskudd. Riksrevisjonens kommentarer til enkelte av de undersøkte avtalene vil bli tatt med inn i den siste fasen av dette arbeidet. Malene planlegges tatt i bruk i august i år.

System for vurdering av måloppnåelse og læring

Departementet er enig i at system for erfaringslæring er viktig, og dette reflekteres i mange av våre systemer. Evalueringsinstruksen stiller krav om systematisk oppfølging av evalueringer, med oppfølgingsplan og rapport etter gitt tid. I oppfølgingen av våre interne forvaltningsgjennomganger skal det utarbeides oppfølgingsplan som det rapporteres på årlig. Partnervurderinger og vurderinger av resultater av tidligere støtte skal inngå i vurderinger av fremtidig støtte. Dette er noen elementer vi vil bygge videre på for ytterligere å utnytte og lære av erfaringer.

Riksrevisjonens påpekning av viktigheten av økt bruk av politiske/økonomiske analyser og en mer strategisk tilnærming, på linje med strateginotatet for bistandssamarbeidet med Zambia og arbeidet med programmet Olje for utvikling, sammenfaller med konsentrasjonsinitiativet regjeringen har tatt.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- *vurderer å utforme en strategi som tar utgangspunkt i sentrale mål og virkemidler på området.*

Departementet vil på egnet måte sammenfatte den felles strategiske tilnærmingen som ligger til grunn for de ulike områdene som faller inn under samlebetegnelsen godt styresett og anti-korrupsjon.

Regjeringen lanserte i desember 2014 Meld. St. 10 (2014-2015) «Muligheter for alle – menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken». Meldingen vil være av betydning for vårt videre arbeid, også for godt styresett og mot korrupsjon. Rettsstat og rettssikkerhet, hvor bekjempelse av korrupsjon er et sentralt element, er fremhevet som ett av tre tematiske satsingsområder. De to øvrige tematiske satsingsområdene, individets frihet og medbestemmelse og likeverd og like muligheter, er også av praktisk betydning for godt styresett slik dette innsatsområdet defineres i Riksrevisjonens rapport. Departementet går nå inn i en fase med gjennomføring og oppfølging innen meldingens rammer. Realistiske målformuleringer, klare indikatorer

og korresponderende rapporteringsforpliktelser vil være viktig for å kunne dokumentere resultater i forhold til de overordnede mål.

- *styrker kunnskapsgrunnlaget for styresett- og antikorrupsjonsbistand i de viktigste mottakerlandene, blant annet med analyser av politisk økonomi.*

Departementet vil få utarbeidet kontekst- og maktforholdsanalyser (analyser av politisk økonomi) for de viktigste mottakerlandene. I første omgang gjelder dette for de 12 fokuslandene.

- *forbedrer forvaltningspraksis med å sikre god målstruktur for prosjektene, klare kriterier for bekreftelse av at målene nås, og bedre rapportering fra mottakerne i samsvar med dette.*

Målet for utviklingspolitikken er å bidra til økt demokratisering, realisering av menneskerettighetene og til at mennesker kan arbeide seg varig ut av fattigdom. Ett av de prioriterte innsatsområdene under Meld. St. 10 (2014-2015) består i å gjennomgå det samlede system for tilskuddsforvaltning i departementet, Norad og Fredskorpset med sikte på å oppgradere og harmonisere bestemmelser om menneskerettigheter.

Departementet skal i løpet av 2015 revidere alle regelverk for våre tilskuddsordninger og vil i dette arbeidet innføre strengere krav til kvalitetssikring i hele prosjektsyklusen for tiltak som innvilges støtte. Dette innebærer hyppigere bruk av forhåndsvurderinger (appraisals) for bl.a. å vurdere kvaliteten på resultatrammeverk. De nye ordningsregelverkene vil også inneholde tydelige krav til gjennomganger og evalueringer for å sikre resultatinformasjon fra de prosjektene vi støtter. Nye avtalemaler (lanseres høsten 2015), økte krav til å bruke avtalemalene og økte krav til kvalitetssikring av avtaleutkast skal bidra til at klare rapporteringskrav avtales. Det har også i en periode foregått forhandlinger med fem-seks FN-organisasjoner for å bedre rammeavtalene som er inngått med disse. Eksisterende rammeavtaler ble inngått i 2003 og har klare forbedringsområder i resultatrapportering. Forhandlingene er i sluttfasen, og reviderte rammeavtaler med forbedrede krav til resultatrapportering planlegges også tatt i bruk i 2015. I parallell til dette vil obligatorisk opplæring bidra til økt kompetanse knyttet til mål- og resultatstyring, som igjen vil sette saksbehandler i stand til å gjøre kvalitativt bedre vurderinger i oppfølging av tiltak. Den planlagte konsentrasjonen (reduksjonen) av antall avtaler vil videre bidra til å frigjøre tid til en kvalitativt forbedret oppfølging av de prosjektene vi støtter.

I tillegg til planlagte tiltak har departementet allerede satt i verk tiltak for å styrke mål- og resultatstyringen i departementet. Håndboken i tilskuddsforvaltning ble revidert i 2013, og som nevnt tidligere, ble det i august 2014 opprettet en ny seksjon for tilskuddsforvaltning i departementet. Den nye seksjonen vil bidra til økt kvalitetssikring av tilskudd gitt fra departementet.

- styrker grunnlaget for egen læring ved å innføre en strukturert, systematisk og dokumentert vurdering av måloppnåelse i enkeltprosjekter, slik flere andre land og givere har gjort.

Departementet ser behovet for å forbedre informasjonsdelingen internt for å sikre læring knyttet til hva som virker og hva som ikke virker. Hvordan dette kan gjøres mest mulig effektivt er noe departementet er i gang med å utrede i det løpende arbeidet med å forbedre tilfanget av resultatinformasjon. Når ambassadene får elektronisk arkiv, vil dette forbedre muligheten for å søke frem relevant informasjon. Vi ser også på muligheten for å legge til nye funksjonaliteter i det elektroniske forvaltningssystemet PTA som departementet, ambassadene og Norad benytter. Forslaget om at resultatinformasjonen så kan brukes til å kategorisere prosjektene basert på prestasjon (scoring) slik Riksrevisjonen påpeker at flere andre givere gjør, vil bli vurdert sammen med utarbeidelsen av en løsning for å sikre informasjonsdeling.

Riksrevisjonens gjennomgang av bistanden til godt styresett og antikorrupsjon vil være et nyttig bidrag til forbedringer i vårt arbeid på dette viktige området. Jeg ser frem til et fortsatt godt og konstruktivt samarbeid med Riksrevisjonen.

Med vennlig hilsen



Børge Brende

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av bistand til
godt styresett og antikorrupsjon
i utvalgte samarbeidsland

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

	Forkortelser	33
1	Innledning	35
1.1	Bakgrunn	35
1.2	Mål og problemstillinger	36
1.3	Avgrensning	36
1.4	Om utviklingen i styresett og korrupsjon i utvalgte mottakerland	37
1.4.1	Demokratisering og frihet	38
1.4.2	Indikatorer for budsjett og kvaliteten på offentlig finansforvaltning	38
1.4.3	Korrupsjonsindikatorer	40
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
2.1	Utvalg av land og prosjekter	41
2.2	Metodevalg	41
2.3	Metodevalg for de ulike problemstillingene	43
3	Revisjonskriterier	46
3.1	Betydningen av godt styresett og antikorrupsjon	46
3.2	Prinsipper og mål for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon	47
3.3	Krav til forvaltning av bistand til godt styresett og antikorrupsjon	49
3.4	Krav til saksbehandling ved tildeling av tilskudd	49
3.5	Krav til oppfølging av tilskudd	50
3.6	Krav til evalueringer	51
3.7	Særskilt om styresett-bistand til Bosnia-Hercegovina	51
4	Fakta – omfang og innretning av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon	53
4.1	Innledning	53
4.2	Total styresettbistand og geografisk fordeling	53
4.3	Bistand til godt styresett fordelt på tema og kanal	54
4.4	Fordeling på antall land, prosjekter og budsjettkapitler	55
5	Fakta – måloppnåelse og bærekraft	57
5.1	Innledning	57
5.2	Måloppnåelse	61
5.3	Bærekraft og varighet av resultater	66
5.4	Ambassadenes generelle vurderinger av bistandens effekt på styresett	69
6	Fakta – forvaltning av bistand til godt styresett og antikorrupsjon	71
6.1	Ansvarsfordeling og styring av ambassadene	71
6.2	Omtale av overordnede mål og strategier for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon – globalt og på landnivå	72
6.2.1	Mål og strategier på globalt nivå	72
6.2.2	Mål og strategier på landnivå	74

6.3	Analysér på landnivå av hovedutfordringer for bedre styresett og antikorrupsjon	75
6.3.1	Omtale av styresettutfordringer	76
6.3.2	Omtale av korrupsjonsutfordringer	76
6.3.3	Analysér av styresett- og korrupsjonssituasjonen	76
6.4	Omtale av styresett- og korrupsjonsutfordringer i ambassadenes rapporter	77
6.5	Planlegging og vurdering av tiltak for godt styresett	77
6.5.1	Kontekstanalyse og samordning med andre prosjekter	77
6.5.2	Kvaliteten på målhierarki og resultatrammeverk	80
6.5.3	Analyse av risiko og vurdering av bærekraft	83
6.5.4	Faglig kvalitetssikring / ekstern vurdering	84
6.6	Utenriksdepartementets oppfølging av tiltak	87
6.6.1	Rapportering i henhold til planlagte resultater	87
6.6.2	Vurdering av framdrift og måloppnåelse under gjennomføring av prosjektene	91
6.7	Utenriksdepartementets vurdering av måloppnåelse ved prosjektavslutning, evaluering og videreføring av læring	93
6.7.1	Utenriksdepartementets vurdering av måloppnåelse etter prosjektets avslutning	94
6.7.2	Utenriksdepartementets oppfølging av evalueringer	97
6.7.3	Ambassadenes rapportering om effekt av tiltakene i de enkelte landene	101
7	Vurderinger	104
7.1	Lite strategisk innrettet bistand	105
7.2	Dårlig planlegging svekker resultatorienteringen	106
7.3	Manglende oppfølging svekker ansvarliggjøring og øker risikoen for svak måloppnåelse	107
7.4	Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring	108
7.5	Flertallet av de undersøkte prosjektene har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft	108
	Referanseliste	110
	Vedlegg	112

Tabelloversikt

Tabell 1	PEFA-vurderinger for Afghanistan, Uganda og Zambia	39
Tabell 2	Antall avtaler for styresettbistand i utvalgte land, årlig i perioden 2004–2013	55
Tabell 3	Oversikt over de styresettprosjektene som er undersøkt	58
Tabell 4	Måloppnåelse i utvalgte prosjekter for godt styresett etter målnivå og land	62
Tabell 5	Bærekraft i utvalget av norsk-støttede prosjekter	66
Tabell 6	Foreligger det ekstern vurdering fra NORAD eller andre?	85
Tabell 7	Fordeling av prosjekter etter rapporteringens grad av resultatinformasjon på de ulike målnivåene	88

Figuroversikt

Figur 1	Utvikling i politiske og sivile rettigheter 1972–2014 – Freedom House	38
Figur 2	Utviklingen i Open Budget Index 2006–2012	39
Figur 3	Korrupsjonsindikator i Verdensbankens CPIA-vurdering 2005–2013	40
Figur 4	Prosjektsyklusen	44
Figur 5	Land som har mottatt mest bistand til godt styresett, 2004–2013, i mill. kroner	53
Figur 6	Bistand til godt styresett fordelt på underkategorier, 2004–2013, i mill. kroner	54
Figur 7	Bistand til de femten største mottakerlandene og total styresettbistand, i mill. kroner	56
Figur 8	Fordeling av prosjekter etter grad av måloppnåelse på brukernivå	61
Figur 9	Foreligger det kontekstanalyse og beskrivelse av sammenheng med andre tiltak?	78
Figur 10	Er målhierarki og resultatrammeverk tilfredsstillende? 80	
Figur 11	Er risiko vurdert?	83
Figur 12	Er det rapportert ut fra planlagte resultater samlet sett?	88
Figur 13	Vurderer ambassadene framdrift i prosjektene?	91

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Betydningen av gode endringsmodeller, resultatrammeverk og rapporteringssystemer	59
Faktaboks 2	Eksempel på rapportering ut fra planlagte mål	60
Faktaboks 3	Eksempel på god måloppnåelse: bistanden til den zambiske skatteetaten (ZRA)	64
Faktaboks 4	Eksempel på prosjekt med lav måloppnåelse: antikorrupsjonsprosjekt i Afghanistan (Accountability and Transparency – ACT)	65
Faktaboks 5	Eksempel på delvis måloppnåelse: dokumentbehandlingssystem for det bosniske utenriksdepartementet	66
Faktaboks 6	Eksempel på god bærekraft: støtte til statsdomstolen og øverste påtalemyndighet i Bosnia-Hercegovina	68
Faktaboks 7	Eksempel på svak bærekraft: støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner for åpenhet om utvinning av naturressurser	69
Faktaboks 8	Eksempel på svak kontekstanalyse: KS' samarbeidsprosjekt i Uganda	79
Faktaboks 9	Eksempel på god kontekstanalyse: fond for sivilsamfunnsorganisasjoner i Afghanistan	79
Faktaboks 10	Eksempel på svakt målhierarki: støtte til Financial Intelligence Centre (FIC) i Zambia	82
Faktaboks 11	Eksempel på godt målhierarki: Program for offentlig finansforvaltning og ansvarlighet i Uganda – FINMAP	82
Faktaboks 12	Eksempel på manglende ekstern vurdering: UNDP-ledet program for å styrke lokalforvaltningen i Afghanistan	86
Faktaboks 13	Eksempel på manglende ekstern vurdering: PARF i Bosnia-Hercegovina	86
Faktaboks 14	Eksempel på svært ulike vurderinger av tilnærmet like søknader: kommunesamarbeid Norge–Uganda	87
Faktaboks 15	Eksempel på god resultatrapportering: ZRA (Zambia)	90

Faktaboks 16	Eksempel på svak resultatrapportering: vanskelig å sammenligne oppnådde resultater med planlagte resultater	90
Faktaboks 17	Eksempel på manglende vurdering av framdrift og resultater: PARF i Bosnia-Hercegovina	93
Faktaboks 18	Eksempel på manglende vurdering av måloppnåelse: antikorrupsjonsprosjekt i Afghanistan	95
Faktaboks 19	Eksempel på norsk kontra britisk sluttvurdering av samme prosjekt: PEMFA i Zambia	96

Forkortelser

ACT	Accountability and Transparency Project (Afghanistan)
AIHRC	Afghan Independent Human Rights Commission
ASGP	Afghanistan Subnational Governance Program
CCZ	Council of Churches (Zambia)
CoC	Control of Corruption index (Verdensbanken)
CPI	Corruption Percetion Index (Transparency International)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Verdensbanken)
CSI	Civil Service Institute (Afghanistan)
DFID	Department for International Development (Storbritannia)
Difi	Direktoratet for forvaltning og ikt (Norge)
DMS	Document Management System (Bosnia-Hercegovina)
EFC	Evangelical Fellowship of Zambia
EFZ	Evangelical Fellowship of Zambia
EITI	The Extractive Industries Transparency Initiative programme (Zambia)
FHI	Freedom House Index
FIC	Financl Intelligence Center (Zambia)
FINMAP	Finance Management and Accountability Programme (Uganda)
GBV	Gender-Based Violence in Northern Uganda
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GOU	Government of Uganda
HJPC	High Judicial and Prosecutorial Council (Bosnia-Hercegovina)
JBSF	Joint Budget Support Framework (Uganda)
JGSP	Joint Gender Support Programme (Zambia)
JLOS	Justice, Law and Order Sector Uganda
KS	Kommunenenes Sentralforbund
LOTFA	Law and Order Trust Fund Aghanistan
MIC	Municipal International Cooperation (Uganda)
NAPWA	National Action Plan for Women of Afghanistan
NGOCC	Non-Governmental Organisations Coordinating Council (Zambia)
OBI	Open Budget Index

ACT	Accountability and Transparency Project (Afghanistan)
ODI	Overseas Development Institute (Storbritannia)
OECD	Organisation for Economic and Co-operation Development
OfU	Olje for Utvikling-programmet
PARCO	Public Administration Reform Coordination Office (Bosnia-Hercegovina)
PARF	Public Administration Reform Fund 8Bosnia-Hercegovina)
PDIA	Problem-Driven Iterative Adaption
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Assessment
PEMCOM	Public Expenditure Management Committee (Uganda)
PEMFA	Public Expenditure Management and Financial Accountability (Zambia)
PTA	PlanTilskuddAvtale, Utenriksdepartementets system for mål- og resultatstyring
PWYP	Publish What You Pay Programme (Zambia)
TI	Transparency International
UNCAC	United Nation Convention against Corruption
UNDP	United Nation Development Programme
UNFPA	United Nation Population Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
V&A	Voice and Accountability (Verdensbankens indeks for demokrati, deltakelse og legitimitet)
WR	War Registry (Bosnia-Hercegovina)
ZRA	Zambia Revenue Authority

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Korrupsjon og maktmisbruk forhindrer effektiv bruk av nasjonale ressurser, hemmer økonomisk vekst og bidrar til urettferdig ressursfordeling i samfunnet. Godt styresett er nødvendig for å bekjempe korrupsjon i et samfunn, samtidig som konkrete anti-korrupsjonstiltak også er sentrale elementer i et godt styresett.¹ Siden årtusenskiftet har derfor både godt styresett og kamp mot korrupsjon vært blant de høyest prioriterte satsingsområdene innen norsk bistand, jf. St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S for Utenriksdepartementet.

Samtidig er en ansvarlig politikk og et godt styresett i mottakerlandene en forutsetning for en effektiv utnyttelse av bistand. Uansett hvor godt planlagt og gjennomført hvert enkelt bistandsprosjekt er, har det bare begrenset, og noen ganger også negativ, effekt hvis myndighetene ikke fører en politikk som fremmer god politisk og økonomisk utvikling.² Støtte til å etablere og styrke institusjoner og godt styresett er derfor også viktig for å fremme bærekraftig utvikling.³

Med *godt styresett* menes evnen til å formulere og forvalte politikk effektivt ut fra respekt for grunnleggende rettigheter og friheter og demokratiske prosesser og institusjoner. Et godt styresett kjennetegnes også ved en fungerende rettsstat og en økonomisk politikk som bidrar til å bekjempe fattigdom.⁴

I tidsrommet 2004–2014 har Norge brukt 26 mrd. kroner til å finansiere tiltak for godt styresett og korrupsjonsbekjempelse.⁵ Dette beløpet utgjør 10 prosent av den totale norske bistanden i samme tidsrom. Andelen har vært stabil gjennom hele perioden.

Parallelt med at godt styresett og antikorrupsjon i lengre tid har vært prioritert i internasjonalt bistandssamarbeid, har det ikke skjedd noen generell styrking i styresett og kontroll av korrupsjon (Kaufmann 2010). Indekser for utviklingen i styresett utarbeidet av blant andre Freedom House og Verdensbanken illustrerer dette.

Samtidig har Utenriksdepartementet bare begrenset innflytelse på måloppnåelse innen dette feltet. For det første utgjør norsk bistand en mindre del av den totale bistanden til godt styresett. For det andre er et lands styresett mer et produkt av landets politiske og økonomiske maktrelasjoner enn av effektiviteten av styresettreformer som er støttet av bistandsmidler (se for eksempel North mfl. 2007). Utenriksdepartementet har likevel ansvar for forvaltningen av norsk bistand, inkludert resultatorientering og kvalitetssikring. Dette innebærer å legge til rette for god måloppnåelse ved å sørge for god planlegging og oppfølging av bistandstiltakene.

1) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*; St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

2) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

3) St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

4) World Bank Institute, sitert i St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

5) Jf. OECD DACs sektorkode 151 *Government and civil society, general*. Denne summen og andre data er hentet fra / beregnet med utgangspunkt i NORADs database *Norsk bistand i tall*: <http://www.norad.no/no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/avansert>.

En evaluering av bistand til antikorrupsjon konkluderer med at givernes (deriblant Norge) analyser av korrupsjon i mottakerland er ufullstendige og få, og at nøkkelfaktorer bak korrupsjon er oversett.⁶ Videre etterlyser flere evalueringer grundige kontekstanalyser på styresettområdet, blant annet analyser knyttet til den politiske økonomien i mottakerlandene.⁷ Svake eller manglende kontekstanalyser gir risiko for at både antikorrupsjonsprogrammer og bistand til godt styresett blir mindre effektive. Flere evalueringer og gjennomganger av norsk styresettbistand viser også ujevn måloppnåelse, og at det er betydelig risiko knyttet til bærekraften i prosjektene.⁸

1.2 Mål og problemstillinger

Målet for undersøkelsen er å vurdere kvaliteten av forvaltningen av – og effektiviteten i – norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Dette blir gjort ved å gå gjennom overordnet styring og utvalgte prosjekter i fire samarbeidsland, og blir belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvilket omfang og innretning har norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon?
- 2 I hvilken grad nås målene som er satt for utvalgte norske bistandstiltak⁹ for godt styresett og antikorrupsjon, og hvor bærekraftige er tiltakene?
- 3 I hvilken grad forvalter Utenriksdepartementet bistandstiltak for godt styresett og antikorrupsjon på en måte som gir et godt grunnlag for måloppnåelse?

Med *effektivitet* menes graden av måloppnåelse i konkrete prosjekter som dekkes i undersøkelsen. *Kvaliteten* i forvaltningen refererer til hvorvidt krav til god forvaltning av bistand på ulike stadier i syklusen er oppfylt, fra strategisk planlegging til planlegging av enkeltprosjekter, oppfølging, avslutning og læring.

Utenriksdepartementet er hovedrevisjonsobjekt i undersøkelsen, og dette omfatter både departementet sentralt og ambassadene. Siden Norad har ansvar for forvaltningen av støtte til godt styresett som kanaliseres via norske organisasjoner, omfatter undersøkelsen også Norad.

1.3 Avgrensning

Innenfor OECD/DACs (Organisation for Economic and Co-operation Development / Development Assistance Committee) system for klassifisering av bistand består *styresettbistand* av to hovedkategorier:

- offentlig forvaltning og sivil samfunn (kode 151) – bistand rettet mot å styrke offentlige institusjoner samt bistand for styrke ikke-statlige aktørers evne til å ansvarliggjøre offentlige myndigheter

6) Norad: "Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002–2009," Report 6/2011, Norad Evaluation Department.

7) For eksempel Norads evaluering av norsk støtte til Zambia: "Evaluation of Norwegian Development Support to Zambia (1991–2005). Evaluation Report 4/2007. *Kontekstanalyse* viser til en beskrivelse av juridiske og institusjonelle rammer, politiske og økonomiske forhold samt tidligere reformer som er relevante for prosjektet. *Den politiske økonomien* refererer til hvordan enkelte grupper eller lag av befolkningen har politisk kontroll og kontrollerer bruken av landets ressurser.

8) Bærekraft, ifølge OECD/DACs definisjon, refererer til hvorvidt resultatene av et prosjekt vil vedvare etter at giverfinansieringen er avsluttet. I tillegg til evalueringene referert foran, se også Norads evaluering av norsk støtte til Afghanistan: *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001–2011*. Evalueringsrapporter 3/2012.

9) Undersøkelsen bruker betegnelsene *prosjekter* og *tiltak* om hverandre og skiller ikke mellom programmer og prosjekter.

- konfliktløsning og forebygging (kode 152) – bistand som er rettet mot spesifikke freds- og sikkerhetsprosjekter, inkludert sikkerhetssystemer, minerydding, demobilisering av soldater og sivilsamfunnsstøtte for fredsbygging¹⁰

Undersøkelsen tar for seg bistand til kapasitetsbygging av offentlige myndigheter og forvaltning og til sivilsamfunnsorganisasjoner for å styrke demokratisk deltakelse og ansvarliggjøring av offentlige myndigheter (kode 151).

Under problemstilling 2 og 3 konsentrerer undersøkelsen seg om bilaterale bistands-tiltak i utvalgte mottakerland, inkludert bilaterale avtaler for prosjekter som er gjennomført av multilaterale organisasjoner ("multi-bi"). Landene som dekkes er Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia – alle vesentlige mottakere av styresettbistand fra Norge. De fire landene har til sammen mottatt vel 10 prosent, 2,74 mrd. kroner, av all norsk bistand til godt styresett i tidsperioden 2004–2014¹¹. Undersøkelsen tar utgangspunkt i at måloppnåelse for norskstøttede styresettprosjekter avhenger av mange forhold som er utenfor Utenriksdepartementets kontroll. Det sentrale spørsmålet for en forvaltningsrevisjon blir da i hvilken grad Utenriksdepartementet legger forholdene til rette for så god måloppnåelse som mulig.

Undersøkelsesperioden er 2004–2014. St.meld. nr. 35 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005) er stortingsdokumentene som klarest har angitt og definert styresett og antikorrupsjon som prioriterte temaer for norsk bistand. 2004 er derfor et naturlig startår for undersøkelsen.

1.4 Om utviklingen i styresett og korrupsjon i utvalgte mottakerland

Godt styresett har vært på den internasjonale utviklingsagendaen siden begynnelsen av 1990-tallet, og antikorrupsjon ble et tema på midten av 1990-tallet. I dette tidsrommet er det utviklet mange måleverktøy for å vurdere kvaliteten på et lands styresett. Data fra seks forskjellige undersøkelser av ulike aspekter ved styresett – demokrati og frihet, offentlig finansforvaltning og korrupsjon – viser ingen vesentlig forbedring av kvaliteten på styresett de siste 10–15 årene i de fire landene som inngår i undersøkelsen.

Bruken av datasett for å vurdere utvikling i styresett over tid er forbundet med visse risikoer. For eksempel blir metoden for de fleste indekser tidvis justert, noe som svekker sammenlignbarheten over tid. Videre er noen av de mest kjente indeksene (for eksempel Transparency Internationals *Corruption Perception Index* og Verdensbankens *Governance Indicators*) basert på rangeringer mellom land, noe som betyr at årlige forandringer delvis kan være forårsaket av forandringer i andre land, og ikke nødvendigvis i det landet som måles. Vurderinger basert på oppfatninger i befolkningen og eksperters meninger er også forbundet med metodiske utfordringer.

Utvalget av de seks datasettene nedenfor har blitt bevisst gjort for å minimere risikoen forbundet med å basere vurderinger av utvikling i styresett på enkeltindekser. De utgjør en kombinasjon av data basert på subjektive oppfatninger og objektive forhold.

10) Disse to hovedkategoriene er delt inn i følgende underkategorier:

151 – Government and civil society, general: Public sector policy and administrative management, Public finance management, Decentralisation and support to subnational government, Anti-corruption organisations and institutions, Legal and judicial development, Democratic participation and civil society, Elections, Legislatures and political parties, Media and free flow of information, Human rights, Women's equality organisations and institutions.

152: Conflict prevention and resolution, peace and security: Security system management and reform, Civilian peace-building, Conflict prevention and resolution, Participation in international peacekeeping operations, Reintegration and SALW control, Removal of land mines and explosive remnants of war, Child soldiers (prevention and demobilisation).

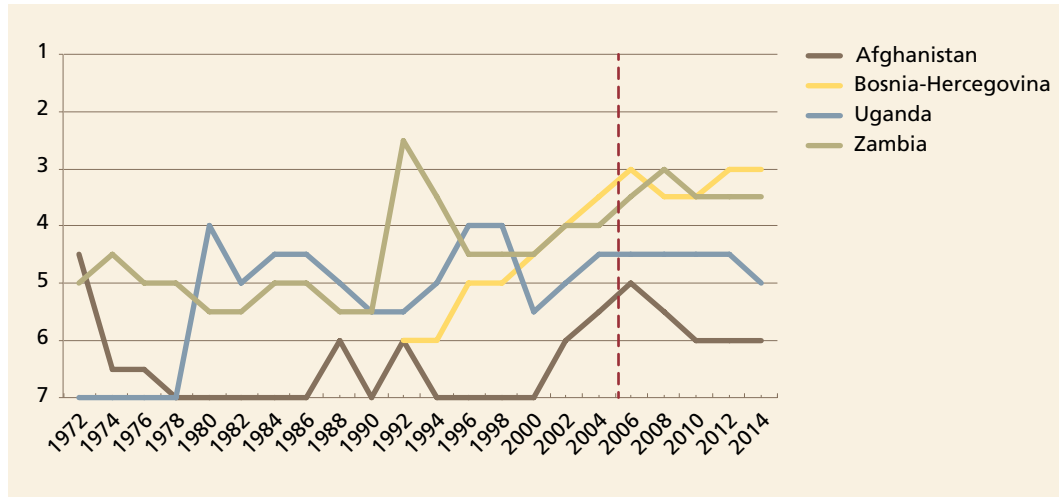
11) De utvalgte prosjektene utgjør en betydelig del av norsk støtte til godt styresett i de fire landene i siste del av perioden, se for øvrig delkapittel 2.1.

De belyser også nøkkelkriterier for godt styresett og antikorupsjon. To av dem er basert på en indeks av 18 eller flere undersøkelser (Governance Indicators-settene), mens de andre fire bygger på systematiske vurderinger som er gjort spesielt for hvert datasett. Hvis datasettene gir lignende eller ikke sterkt avvikende funn, så gir det et forholdsvis trygt grunnlag å konkludere på.

1.4.1 Demokratisering og frihet

Et av de overordnede målene for styresettbistand er å støtte demokratisering i samarbeidsland. Fra begynnelsen av 1990 har det vært en bølge av demokratisering i den forstand at stadig flere land har åpnet for flerpartisystem, uten at dette alltid har blitt ledsaget av andre demokratiske rettigheter, så som ytringsfrihet. Freedom House og Verdensbanken kartlegger utviklingen av politiske og sivile rettigheter. Begge datasettene indikerer forbedring fram til begynnelsen av 2000-tallet, men stagnasjon etter 2004 for de fire landene som inngår i undersøkelsen. Starten på undersøkelsesperioden er markert med stiplet linje i figuren nedenfor.

Figur 1 Utvikling i politiske og sivile rettigheter 1972–2014 – Freedom House



Kilde: Freedom House: *Freedom in the World*

Figur 1 viser en gjennomgående forbedring i frihetsindikatorene til Freedom House fram til midten av 2000-tallet.¹² Et delvis unntak er Afghanistan, der det høyeste nivået for frihet var før kuppet i 1973 som avskaffet monarkiet i landet. I undersøkelsesperioden har det vært en svak forbedring for Bosnia-Hercegovina og Zambia og en tilsvarende svak nedgang for Uganda og Afghanistan.

Verdensbankens indikator viser den samme tendensen med en svak forbedring for de fire landene fra første måling på midten av 1990-tallet fram til 2004. Etter 2004 viser indikatoren svak framgang for Zambia, tilnærmet uendret for Uganda og Afghanistan, og svak nedgang for Bosnia-Hercegovina, jf. vedlegg 1.¹³

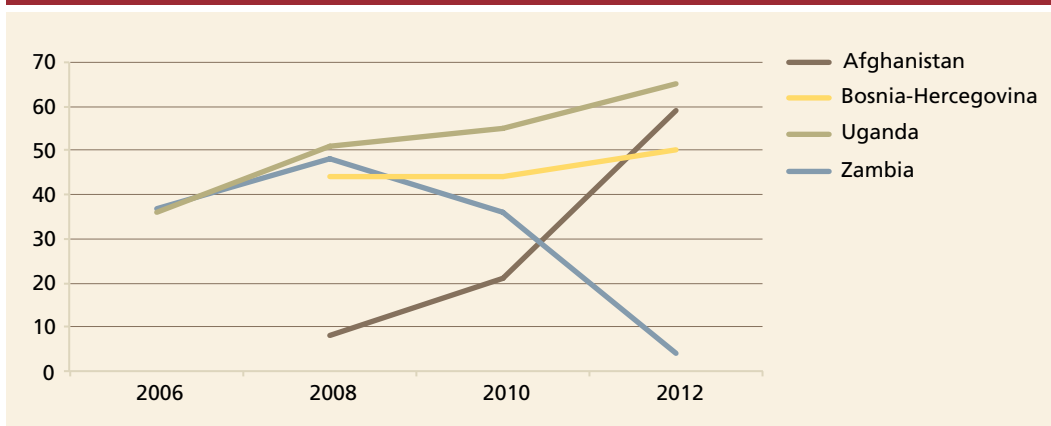
1.4.2 Indikatorer for budsjett og kvaliteten på offentlig finansforvaltning

En åpen, ansvarlig og regelbasert budsjettprosess er en viktig del av god offentlig forvaltning. To datasett som ser på åpenhet i budsjettprosessen og kvaliteten på offentlig finansforvaltning, er henholdsvis *Open Budget Index* og *Public Expenditure and Financial Accountability Assessment* (PEFA).

12) Skalaen går fra 7 til 1, der 7 indikerer *ingen frihet*, og 1 indikerer *full frihet*.

13) Underkategorien av Verdensbankens Governance Indicators: Voice and Accountability.

Figur 2 Utviklingen i Open Budget Index 2006–2012



Kilde: International Budget Partnership: *Open Budget Index*

Figur 2 viser at det har blitt betydelig mer åpenhet om budsjettprosessen i Uganda i perioden fra 2006 til 2012. Forbedringen er enda mer markert for Afghanistan fra første måling i 2008 til 2012. Begge land har gått fra lave verdier til en verdi som tilsier at det foreligger en betydelig grad av informasjon for offentligheten. I Bosnia-Herzegovina er situasjonen stort sett uforandret, mens situasjonen i Zambia er kraftig forverret.

PEFA gir en detaljert og helhetlig vurdering av alle ledd i prosessen for statsbudsjett, regnskap og revisjon. PEFA har en skala fra A til D, der A viser at systemene oppfyller internasjonale krav, og D betyr at systemene ikke fungerer. Uganda, Zambia og Afghanistan er vurdert tre ganger, Bosnia-Herzegovina ingen. Vurderingene gis for 27 kriterier, som igjen er gruppert under seks dimensjoner. Gjennomsnittsverdiene for disse dimensjonene er vist i tabell 1.

Tabell 1 PEFA-vurderinger for Afghanistan, Uganda og Zambia

	Afghanistan			Uganda			Zambia		
	2005	2008	2013	2005	2008	2012	2005	2008	2012
A. Troverdighet av budsjettet	C+	D+	C	C+	C+	D+	C	C+	C
B. Fullstendighet og gjennomsiktighet	D+	C	C	C	C+	C+	C	B	C
C. Strategisk styring (Policy based budgeting)	D+	B	C+	C+	C+	C+	C+	B	B+
D. Forutsigbarhet og kontroll av gjennomføring	D+	C+	C+	D+	C	C+	D+	C	C+
E. Regnskap, bokføring og rapportering	D+	C+	C+	C+	C+	C+	C	C+	C+
F. Ekstern kontroll og revisjon	D	C+	C+	C	C	C+	C+	C+	C+
Gjennomsnittsscore	C	C+	C+	C	C+	C	C	C+	C+

PEFA-scorene for de tre landene som har blitt vurdert, er ganske like. Alle har scorer mellom D og B, med flertallet på C. Gjennomsnittsscoren for alle dimensjonene var lik for de tre landene og var C i 2005 og gikk fram til C+ i 2008.¹⁴

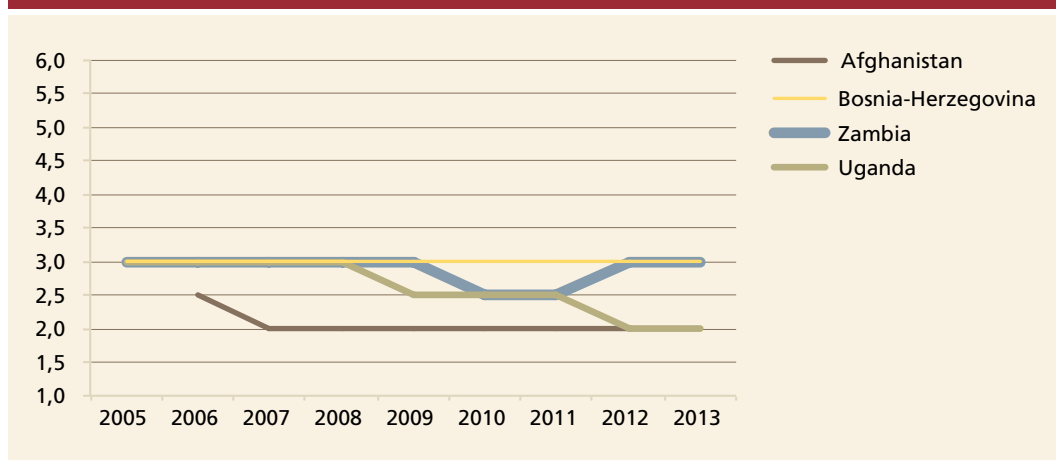
14) PEFA-vurderingen produserer ikke en gjennomsnittsscore som gjengitt her. Gjennomsnittet er kalkulert ved å konvertere hver av de 28 scorete kategoriene fra bokstav- til nummerværdi (der A = 4, B+ = 3,5, B = 3, C = 2,5, C = 2, D+ = 1,5 og D = 1) summert og delt på antallet spørsmål i de respektive dimensjonene, og på 28 for samlet gjennomsnittsscore. Gjennomsnittsscoren har så blitt konvertert tilbake til bokstavscore (4 = A, 4 > B+ > = 3,5, 3,5 > B > = 3, osv.).

I den siste vurderingen (2012/13) var gjennomsnittsscorene uendret for Zambia og Afghanistan, mens Uganda falt ned igjen til C.

1.4.3 Korrupsjonsindikatorer

Korrupsjonsindikatorene gir en indikasjon på om den delvise forbedringen i budsjettprosessen som målt i Open Budget Index og PEFA-vurderingene, har ført til forbedring i den faktiske forvaltningen av offentlige midler. Verdensbankens to indikatorer *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* og *Control of Corruption* vurderer nivået for korrupsjon i et land med to forskjellige metoder. Den første er en vurdering foretatt av Verdensbankens egne eksperter i et land som ser på ulike aspekter ved landets styresett, både det formelle systemet og hvordan det er praktisert. Den andre er basert på en rekke underliggende datasett som først og fremst måler folks oppfatning av korrupsjonsnivået i landet. Begge undersøkelsene viser et uendret bilde og stagnasjon.

Figur 3 Korrupsjonsindikator i Verdensbankens CPIA-vurdering 2005–2013*



* Skalaen går fra 1 til 6, der 6 er best (minst korrupsjon)

Kilde: Verdensbanken

Figur 3 viser at CPIA-vurderingene for Bosnia-Hercegovina og Zambia er uforandret siden begynnelsen av perioden, mens Uganda har hatt en betydelig forverring. Afghanistan har hatt en mer marginal forverring. Verdensbankens *Control of Corruption*-indikator viser den samme trenden med små endringer for de fire landene etter 2004. Uganda har hatt en svakt negativ utvikling, mens Zambia har gått svakt fram, jf. vedlegg 1.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Utvalg av land og prosjekter

Undersøkelsen dekker styresettbistand til fire land: Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia. Utvalget av land er basert på tre kriterier: Landet er en vesentlig mottaker av norsk styresettbistand, en betydelig andel av styresettbistanden utgjøres av støtte til offentlig forvaltning og institusjonsbygging, og ambassaden i landet skulle ikke i betydelig grad være omfattet av Riksrevisjonens revisjonsvirksomhet de senere årene.

For hvert land ble det i utgangspunktet valgt ut prosjekter innen den delen av bistanden som var klassifisert med OECD/DAC kode 151, dvs. offentlig forvaltning og sivilt samfunn. Følgende kriterier var sentrale:

- økonomisk vesentlighet
- prosjektet skulle ha blitt avsluttet i løpet av 2009–2013 eller være nær avslutning
- anslagsvis fire prosjekter skulle være rettet mot statlige reformer og/eller institusjonsbygging, og to prosjekter rettet mot sivilsamfunn

I det endelige utvalget av prosjekter er det seks prosjekter i henholdsvis Afghanistan, Bosnia-Hercegovina og Uganda, og sju i Zambia.

Prosjekter med spesielle utfordringer er tatt ut. Eksempler på dette er Media Trust Fund i Zambia og Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA). Begge disse prosjektene har vært suspendert på grunn av mistanke om misligheter.

Utvalget er trukket med sikte på å belyse hvorvidt nærmere spesifiserte kriterier for god prosjektforvaltning er oppfylt, ikke med sikte på å konkludere om måloppnåelse for styresett-prosjekter generelt. Utvalgets størrelse er bestemt av behovet for å sikre en grundig gjennomgang av syklusen for prosjektforvaltning, og for å ha et bredt nok utvalg til å kontrollere for forskjeller mellom land og prosjekttyper. Konklusjonene er i utgangspunktet begrenset til de analyserte landene, men informasjonen fra analysene av prosjektene i de utvalgte landene kan ha overføringsverdi til prosjektforvaltningen i andre land som får støtte til godt styresett og antikorrupsjon.

2.2 Metodevalg

Undersøkelsen bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse, intervju, spørrelistor, analyse av statistikk og prosjektbesøk/observasjon.

Analyse av styringsdokumenter

Deler av undersøkelsen bygger på en analyse av 152 dokumenter fra styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og de relevante ambassadene/Norad. Dokumentene er fordelt på følgende kategorier:

- Utenriksdepartementets årsinstrukser (2011–2013)
- ambassadenes treårsplaner for bistandssamarbeidet med Uganda, Afghanistan og Zambia (2008–2014)
- Utenriksdepartementets tilbakemelding på treårsplanene (2008–2012)
- departementets bestilling av virksomhetsplaner for ambassadene (2011–2014)

- ambassadenes virksomhetsplaner (2008–2013)
- tildelingsskriv til ambassadene (2008–2013)
- fordelingsnotat Vest-Balkan, inkludert Bosnia-Hercegovina (2010–2013)
- strategisk plan for Vest-Balkan 2010–2014
- ambassadenes halvårslige politisk-økonomiske rapportering (2012–2013)
- tildelingsbrev Norad (2008–2013)
- referater fra etatsstyringsmøter Norad (2008–2013)
- virksomhetsplaner for Norad (2008–2013)

Analyse av prosjektdokumenter

Et spesifisert sett av dokumenter er samlet inn og analysert for de utvalgte prosjektene i hvert land:

- ekstern faglig vurdering
- prosjektdokument
- beslutningsdokument
- avtale med tilskuddsmottaker
- framdriftsrapporter / årlige rapporter
- referater fra – og mandater for – årlige/avtalte møter med tilskuddsmottaker
- sluttrapporter fra tilskuddsmottaker
- eventuelle midtveisgjennomganger, sluttgjennomganger og evalueringer
- avslutningsdokument/avslutningsbrev

Analysen av styringsdokumenter og for enkeltprosjekter er gjort på basis av definerte analysekriterier og dokumentert i et analyseskjema, jf. vedlegg 3. Det er foretatt tester – der flere prosjektmedarbeidere har gjennomført vurderinger av de samme prosjektene – for å styrke konsistensen i vurderingene av de ulike dokumentene og prosjektene.

Intervjuer og prosjektbesøk

Intervjuer er gjennomført under reiser til Zambia og Bosnia-Hercegovina i henholdsvis mai og september 2014.

I **Zambia** er det gjennomført intervjuer med ambassaden og ulike samarbeidspartnere for de utvalgte prosjektene: den zambiske skatteetaten, enheten for finansiell etterretning, finansdepartementet, FNs utviklingsprogram (UNDP), Redd Barna (Zambia), menneskerettighetskommisjonen, det koordinerende råd for frivillige organisasjoner (NGOCC), Kirkens Nødhjelp, Caritas (Zambia), Evangelical Fellowship of Zambia (EFZ) og rådet for kirkesamfunn (CCZ). I tillegg er Transparency International Zambia og Verdensbankens landkontor intervjuet.

I **Bosnia-Hercegovina** er det gjennomført intervjuer med ambassaden og samarbeidspartnere for de seks prosjektene i utvalget: statsdomstolen, domstoladministrasjonen, utenriksdepartementet, Transparency International Bosnia-Hercegovina, det koordinerende råd for reform av offentlig forvaltning (PARCO), samt Sida (Sverige). Sida representerer Norge i styret for et program for reform av offentlig forvaltning i Bosnia-Hercegovina.

I **Norge** er det gjennomført intervjuer med Norad, Skatteetaten og Utenriksdepartementet. Det er i tillegg foretatt et eget sluttintervju med Utenriksdepartementet 11. desember 2014.

Alle intervjuer med Utenriksdepartementet, ambassadene, Norad og Skatteetaten er verifisert.

2.3 Metodevalg for de ulike problemstillingene

Problemstilling 1: Hvilket omfang og hvilken innretning har norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon?

Problemstillingen er besvart gjennom analyse av statistikk fra NORADs web-portal *Norsk bistand i tall*, som dekker bistand fra Norge i den aktuelle tidsperioden. Statistikken er brukt for å analysere omfang og fordeling av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon i henhold til år, land, tema, prosjekter og avtalepartnere.

En observert svakhet ved dataene er temaklassifiseringen av bistandstiltak. For å unngå dobbelttelling kan et prosjekt bli tilordnet bare ett tema. For prosjekter som kan passe like godt under to ulike kategorier, kan derfor valget av kategori variere fra prosjekt til prosjekt. For eksempel er støtte til ikke-statlige organisasjoner som jobber mot korrupsjon, noen ganger klassifisert som "antikorrupsjon" (DAC-kode 151.13), andre ganger som "demokratisk deltakelse og sivilsamfunn" (kode 151.50). Opplæring i antikorrupsjon har også blitt klassifisert som "offentlig finansforvaltning" (kode 151.11). Det kan derfor ikke trekkes endelige slutninger på grunnlag av temaklassifiseringen, men den er likevel regnet som god nok til å kunne gi en generell indikasjon på prioriteringen mellom temaer. Klassifiseringen for såkalt hovedsektor – "Offentlig forvaltning og sivilsamfunn" (kode 151) – er regnet som mer robust. Denne danner grunnlaget for analysen av total bistand til godt styresett og antikorrupsjon, oversikt over partnere, geografisk fordeling og antall prosjekter.

Det at tiltak bare kan registreres under én kategori for hovedsektor og tema ("subsector"), betyr også at det er innsats for styresett innen andre sektorer, for eksempel helse, som faller utenfor DAC-kode 151. Størstedelen av programmet Olje for utvikling (OfU), som inneholder støtte for ansvarlig forvaltning av et lands olje- eller gassressurser, er klassifisert som "Mineralressurser og gruvedrift" (kode 322). Dette fanges ikke opp i denne undersøkelsen. Men de delene av Ofu som går til å støtte sivilsamfunnets arbeid for å stille myndighetene til ansvar i sektoren, er klassifisert under kode 151, "Offentlig forvaltning og sivil samfunn". Et annet eksempel er Afghanistan Reconstruction Trust Fund som også har en komponent for godt styresett, men som i sin helhet er klassifisert som "Multisektorstøtte". Siden målet med undersøkelsen er å vurdere kvaliteten i forvaltningen av og måloppnåelsen i utvalgte tiltak, har det liten betydning at det kan være andre styresettrelaterte tiltak som ikke er fanget opp av kode 151.

Problemstilling 2: Nås målene som er satt for utvalgte norske bistandstiltak for godt styresett, og er resultatene varige?

Denne problemstillingen blir besvart på grunnlag av følgende data:

- dokumentanalyse av prosjektdokumentasjon for ulike trinn i et prosjekts syklus fra planlegging til avslutning
- intervju med enheter som har ansvar for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet i Oslo og ved ambassadene i Bosnia-Hercegovina og Zambia
- feltbesøk og intervju med tilskuddsmottakere i Bosnia-Hercegovina og Zambia
- spørrelistes til ambassadene i Afghanistan og Uganda

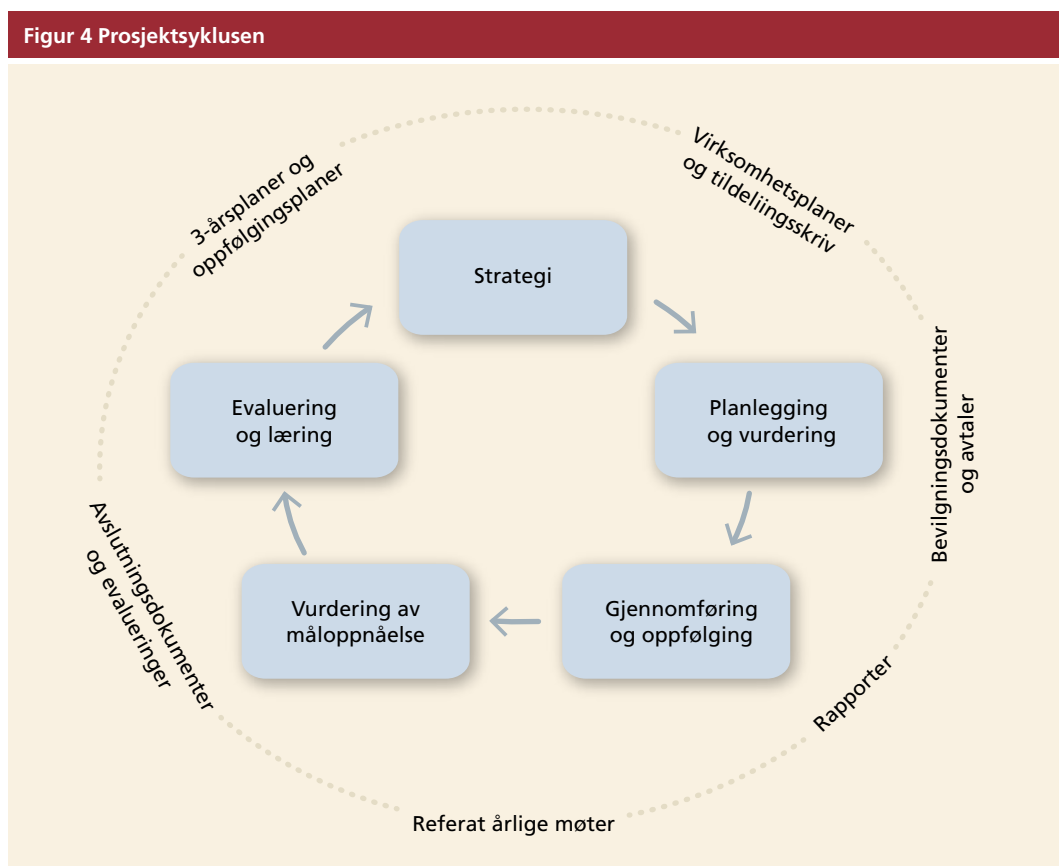
Undersøkelsen vurderer om de utvalgte tiltakene har oppnådd resultater i tråd med det som var planlagt. I disse vurderingene er det brukt en firedelt skala med verdier fra *ingen måloppnåelse* til *stor grad av måloppnåelse* på de ulike målnivåene (produkt-, bruker- og samfunnsnivå). Prosjektdokumentet, framdriftsrapporter, gjennomganger og annen dokumentasjon er analysert i sammenheng for å vurdere måloppnåelse. For tiltak i Bosnia-Hercegovina og Zambia er denne informasjonen supplert med informasjon fra intervjuer med forvaltere og mottakere av tilskudd.

Kriteriene for vurderingene er sammenstilt i vedlegg 3.

Mange av prosjektenes målhierarki og resultatrammeverk er mangelfulle, og en stor del av resultatrapporteringen forholder seg bare delvis til avtalte mål og planlagte resultater. Dette har gjort det vanskeligere å vurdere måloppnåelsen. Vurderingene er derfor i betydelig grad basert på skjønn. Dette øker usikkerheten om vurderingene av måloppnåelsen.

Problemstilling 3: I hvilken grad forvalter Utenriksdepartementet bistand til godt styresett og antikorrupsjon på en måte som gir et godt grunnlag for måloppnåelse?

Problemstilling 3 tar for seg hele prosjektsyklusen, fra strategi til planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering, for å belyse om departementets forvaltning legger til rette for god måloppnåelse. Trinnene i prosjektsyklusen og eksempler på dokumentasjon som vurderes, er illustrert i figur 4.



Delproblemstillingen om *strategi* er besvart gjennom dokumentanalyse og gjennom intervju med Utenriksdepartementet sentralt og med ambassadene i Bosnia-Hercegovina og Zambia. Dokumentanalysen tar for seg et sett av styringsdokumenter for å belyse hvordan departementet identifiserer og beskriver mål og virkemidler for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Dette gjelder både styresett og antikorrupsjon generelt og elementer som inngår i styresett, for eksempel rettsvesen, menneskerettigheter, parlament og kontrollorganer. Styringsdokumentene er listet opp i 2.2 foran.

Delproblemstillingen om *hovedutfordringer* med hensyn til styresett og korrupsjon er besvart gjennom intervju med ambassadene i Bosnia-Herzegovina og Zambia, og spørrelistene til ambassadene i Afghanistan og Uganda. I tillegg er det foretatt analyse

av relevante dokumenter fra styringsdialogen for å belyse i hvilken grad hovedutfordringene med godt styresett og antikorrupsjon er analysert.

Videre er delproblemstillingen om *god planlegging* av bistandstiltak besvart med analyse av prosjektdokumentasjon om planlegging av de utvalgte tiltakene, i første rekke de aktuelle avtalene og tilhørende prosjektdokumentene, eksterne vurderinger og beslutningsdokumentene. Dokumentanalysen er supplert med intervjuer med Utenriksdepartementet (inkludert ambassadene), Norad og tilskuddsmottakere i Bosnia-Hercegovina og Zambia.

Delproblemstillingen om departementets/Norads *oppfølging* av tiltakene er også først og fremst belyst gjennom analyse av prosjektdokumentasjon for de utvalgte tiltakene. Feltbesøk og intervjuer med de ansvarlige enhetene for tilskuddsforvaltning, samt tilskuddsmottakere i Bosnia-Hercegovina og Zambia, er også med på å besvare problemstillingen.

Delproblemstillingen om *evaluering og læring* er blant annet besvart med analyse av avslutningsdokumentene for de utvalgte prosjektene. Videre er relevante evalueringer og oppfølgingen av disse gjennomgått med hensyn til departementets oppfølging av anbefalingene. De evalueringene som har størst relevans for godt styresett og anti-korrupsjon, enten på et overordnet nivå eller på landnivå for de fire landene som undersøkelsen dekker, er valgt ut. Disse omfatter

- evaluering av bistandssamarbeidet med Zambia 1991–2005 (rapport 4/2007)
- evaluering av arbeid mot korrupsjon (rapport 6/2011)
- evaluering av norsk bistand til Afghanistan 2001–2011 (rapport 3/2012)
- evaluering av Olje for Utvikling-programmet (rapport 6/2012)

For hver av evalueringene er det foretatt dokumentanalyse av evalueringsrapporten, Norads oppfølgingsnotat og departementets oppfølgingsplan og oppfølgingsrapport.

Delproblemstillingen er også belyst ved en analyse av ambassadenes årlige resultat-rapporter samt halvårlige politiske og økonomiske rapportering.

3 Revisjonskriterier

3.1 Betydningen av godt styresett og antikorrupsjon

Siden årtusenskiftet har godt styresett og kamp mot korrupsjon vært blant de høyest prioriterte satsingsområdene innen norsk bistand, jf. St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S for Utenriksdepartementet. Utenrikskomiteen har sluttet seg til at godt styresett er av avgjørende betydning for effektiv bistand, og påpeker at et sentralt mål for norsk bistand er å bistå mottakerlandene med å forbedre styresettet.¹⁵ Videre har komiteen påpekt at en velfungerende stat er en forutsetning for å sikre at næringslivet og det sivile samfunn får trygge og gode rammevilkår, og at grunnlaget for utvikling er et resultat av samspill mellom disse tre.¹⁶

Grunnleggende og nødvendige trekk ved godt styresett omfatter blant annet lovgivende institusjoner med legitimitet og folkelig forankring, og at statens sentrale institusjoner er organisert på en måte som respekterer maktfordelingen mellom utøvende og lovgivende myndighet, samt rettsvesenets uavhengighet og integritet. Å ivareta sentrale rettsstatsprinsipper er også en viktig del av dette. Videre innebærer godt styresett en åpen, effektiv og profesjonell forvaltning som ivaretar befolkningens behov og sikrer grunnleggende menneskerettigheter. Respekt for kvinners rettigheter og muligheter til bred deltakelse i samfunnslivet, frie og uavhengige medier, samt et dynamisk sivil samfunn med handlingsrom er også viktige aspekter ved godt styresett.¹⁷ Skattlegging er dessuten et viktig instrument for å fremme godt styresett, ettersom dette støtter opp om statens ansvar overfor egne borgere, og på den måten bidrar til å konsolidere kontrakten mellom individ og stat.¹⁸

Kampen mot korrupsjon er integrert i det norske arbeidet for bedre styresett både på lokalt, nasjonalt og globalt nivå. De mest relevante tiltakene er beskrevet i FN-konvensjonen mot korrupsjon som innebærer en global enighet om viktige elementer ved godt styresett. Dette dreier seg blant annet om åpenhet og innsyn, om kontrollinstanser og om mulighetene for effektiv rettsforfølgelse, om maktfordeling og politisk opposisjon, og om kvaliteten i offentlig forvaltning. Samtidig som kampen mot korrupsjon er et høyt prioritert innsatsområde i den norske utviklingspolitikken, er derfor bygging av samfunn preget av åpenhet, demokratisk kontroll og maktfordeling, og med effektive rettssystemer, overordnede mål for regjeringens arbeid med å fremme godt styresett.¹⁹

Sentrale aspekter ved korrupsjonsbekjempelse omfatter blant annet en god og robust finansforvaltning – både av et lands egne inntekter og av bistandsmidler – gjennom elektroniske økonomistyringssystemer, og åpenhet gjennom behandling av statsbudsjettet i nasjonalforsamlingen.²⁰ Utenrikskomiteen har i forbindelse med dette også pekt på parlamentenes kontrollfunksjon som en viktig komponent i bekjempelse av korrupsjon.²¹ Videre forutsetter korrupsjonsbekjempelse uavhengig revisjon, tilstrekkelig kapasitet til etterforskning av økonomisk kriminalitet og et uavhengig rettsapparat. Andre viktige aktører som må støttes i denne sammenhengen, er anti-korrupsjonsbyråer og andre offentlige kontrollinstitusjoner, frie og uavhengige medier,

15) Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004).

16) Innst. S. nr. 269 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 13 (2008–2009).

17) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

18) St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

19) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*; St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

20) St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

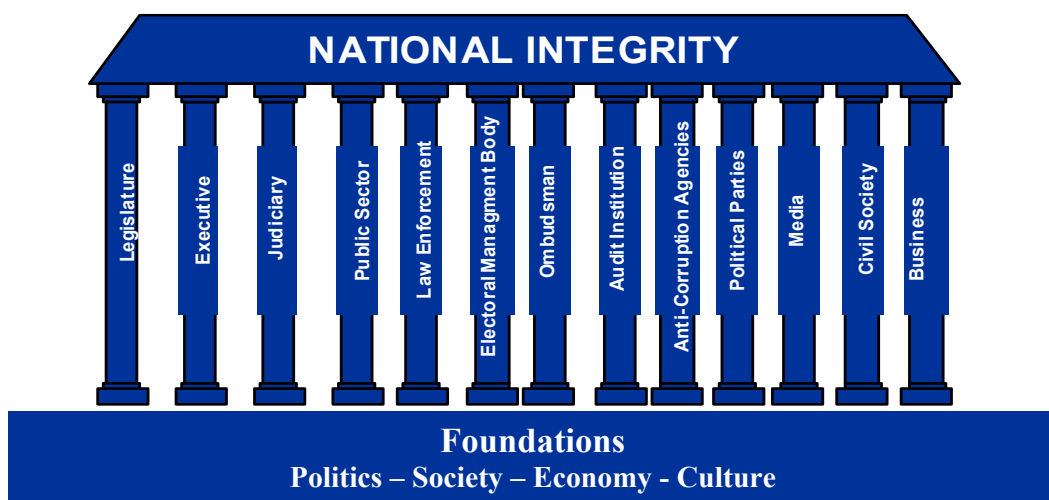
21) Innst. S. nr. 269 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 13 (2008–2009).

samt sivilsamfunnsorganisasjoner. I tillegg er det viktig å bidra til identifisering og tilbakeføring av midler som har blitt overført fra utviklingsland som et resultat av korrupsjon.²²

3.2 Prinsipper og mål for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon

Norsk politikk for godt styresett må være ambisiøs og tydelig, men samtidig ha et langsiktig perspektiv ettersom institusjonsbygging og endringsprosesser tar tid. Videre vil det være nødvendig med ulike tilnærminger. Blant annet vil tiltak på de ulike styresettområdene kreve kulturelt og nasjonalt tilpassede løsninger, jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004). Her heter det også at det i "alle våre samarbeidsland pågår en kontinuerlig politisk dragkamp om makt og innflytelse [...]. Skal utviklingspolitikken lykkes, må den innrettes slik at kreftene som kjemper for at fattige skal få økte muligheter, kan vinne fram. Derfor er styresettarbeidet så viktig, og derfor er utviklingspolitikk først og fremst politikk." St.meld. nr. 13 (2008–2009) viser til at sårbare stater kjennetegnes ved at staten er svak, mangler legitimitet i befolkningen, har mangelfull kontroll over eget territorium, ofte er preget av sosioøkonomisk polarisering og av at elitene distribuerer goder på en måte som skaper avhengighet og klientelisme. Systemer som skal ansvarliggjøre politiske ledere, svikter eller eksisterer ikke. Å gripe inn i slike situasjoner for å skape varig endring krever innsikt i nasjonale forhold. Utenrikskomiteen peker i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) på at det er nødvendig med langsiktighet og systematisk oppbygging av god landkompetanse i land der man har et mer omfattende bilateralt stat-til-stat-samarbeid, slik tilfellet er med sentrale samarbeidsland.

De siste 10–15 årene har det blitt et ledende prinsipp i bistand at tiltak og strategier må bygge på landspesifikke og historisk informerte kontekstanalyser (Warrener 2004; World Bank 2004; OECD 2013). God kontekstforståelse er spesielt viktig ettersom endringsprosesser i mottakerland er styrt av politiske prosesser som kan gjøre teknisk rettede tiltak ineffektive (North mfl. 2007). Dette innebærer at ambassaden tar utgangspunkt i lokale forhold og politiske og økonomiske maktforhold, hva som er lokale behov, og hovedutfordringene med hensyn til godt styresett og antikorrupsjon i vertslandet.



Antikorrupsjon er ett av flere elementer i godt styresett.

Illustrasjon: Transparency International

22) St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

Det å forbedre styresett og bekjempe korrupsjon dreier seg i stor grad om å utvikle sterke og effektive institusjoner, noe som krever omfattende og langsiktig innsats og betydelig teknisk og finansiell bistand i de aller fleste utviklingsland. Av effektivitets-hensyn er det viktig at givne samordner denne bistanden godt. Bedre giverkoordinering og bedre strategisk fokus på styresettarbeidet er derfor også en del av målene for det norske styresettarbeidet.²³

Utenrikskomiteen viser i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til at konsentrasjon er et etablert prinsipp for norsk bistand, og påpeker at en fragmentering av bistanden på for mange geografiske områder og land kan gå ut over kvaliteten og svekke resultatene. Selv om norsk bistand allerede i stor grad er rettet mot land som enten er i konflikt eller er på vei ut av voldelig konflikt, mener derfor komiteen at post-konflikt-orientering må kunne kombineres med en sterkere konsentrasjon om et begrenset antall land der man kan gjøre en større forskjell.²⁴

I Prop. 1 S (2009–10) for Utenriksdepartementet viser regjeringen til at antallet aktiviteter på styresettområdet i land som Norge samarbeider med, er betydelig, og at den derfor vil starte arbeidet med å konsentrere innsatsen.

Godt styresett, menneskerettigheter, kvinner og likestilling, og kamp mot korrupsjon er blant områdene der Norge har anerkjent kompetanse, og der den norske innsatsen etterspørres av – og gir merverdi for – samarbeidsland. Norsk bistand skal derfor i større grad konsentreres om disse områdene. På de områdene Norge ikke har spesiell kompetanse som er etterspurt i samarbeidslandene, og mange givere er inne på samme sektor, skal bistanden i hovedsak kanaliseres gjennom de multilaterale organisasjonene.²⁵

Når det gjelder antikorrupsjonsarbeid spesielt, mener utenrikskomiteen at dette skal prioriteres i land der Norge støtter utvikling av petroleums- eller gruvesektoren, og i land som er i en gjenoppbyggingsfase etter krig, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

Utenrikskomiteen understreker videre at bistanden må være mottakerorientert – ikke giverorientert. Selv om det er en rekke områder der Norge har kompetanse og erfaring som kan være relevant og nyttig i utviklingssamarbeidet, må det være behovene i mottakerlandet som skal være avgjørende for prioriteringene. Tiltakenes relevans med hensyn til nasjonale prioriteringer og behov er også et av OECD DACs kriterier ved evaluering av bistand. Dette vil bety at porteføljen av norskstøttede styresett-tiltak i et land har en profil som har god relevans for hovedutfordringene når det gjelder styresett i landet.

Resultatfokus og kvalitetssikring skal stå svært sentralt i norsk utviklingspolitikk. St.meld. nr. 35 (2003–2004) viser i den forbindelse til at OECD/DACs sett av kriterier for evaluering av bistand som Norge har sluttet seg til. I tillegg til relevans, gjelder følgende kriterier for kvalitet:

- *måloppnåelse*: om, eller i hvilken grad, de planlagte resultatene er oppnådd²⁶
- *kostnadseffektivitet*: om resultatene står i et rimelig forhold til ressursene som har gått med, sammenlignet med alternative måter å oppnå de samme resultatene på
- *bærekraft*: om de positive virkningene av aktivitetene i tiltaket vedvarer etter at støtten er avsluttet. Tiltaket bør være levedyktig som tiltak med nasjonalt eierskap og gjennom nasjonale institusjoner; det bør kunne videreføres med de økonomiske

23) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Utenrikskomiteen viser i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til at givne generelt må samordne bistanden bedre for å redusere problemene knyttet til et stort antall aktører på giversiden.

24) Innst. S. nr. 269 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 13 (2008–2009).

25) Innst. S. nr. 269 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 13 (2008–2009).

26) Resultater kan referere til både aktiviteter og produkter, brukereffekter og virkninger.

ressursene som er tilgjengelig nasjonalt, og det bør være forsvarlig og gunstig også sosiokulturelt og utfra miljø- og ressurs hensyn.

3.3 Krav til forvaltning av bistand til godt styresett og antikorrupsjon

Utenriksdepartementets utviklingsarbeid omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring som er konkretisert i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Reglementets § 9 stiller et generelt krav om at virksomheten skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Departementet har det overordnede ansvaret for at bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.²⁷

3.4 Krav til saksbehandling ved tildeling av tilskudd

Bevilgningsreglementets § 10 presiserer at utgiftsbevilgningene skal disponeres slik at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

I henhold til § 4 i økonomireglementet skal alle virksomheter sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og sikre forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som giver ansvar for å vurdere om de prosjektforslagene som søkeren utarbeider, er i tråd med norsk utviklingspolitikk, blant annet om de tilfredsstiller grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Dette er også grunnleggende forutsetninger for å kunne foreta gode vurderinger av hva som faktisk oppnås i mottakerlandene.²⁸ Vurderingene skal dokumenteres, jf. Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer for tilskuddsforvaltning.²⁹

Utenrikskomiteen har også slått fast at vekt på resultater og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingspolitikk. Dette er nødvendig både for å sikre at norsk utviklingspolitikk oppnår de ønskede resultatene, og for å sikre legitimiteten til og oppslutningen om denne politikken.³⁰ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har også påpekt i Innst. S. nr. 214 (2003–2004) at det er viktig at det gjøres et grundig forarbeid for å avklare formål og oppfølgingsmuligheter, før prosjekter iverksettes. Komiteen understreker samtidig at det er nødvendig med klare kriterier for måloppnåelse og kvalitetssikring slik at det i ettertid er mulig å vurdere effekten av tiltakene.³¹ I Innst. S. nr. 104 (2011–2012) påpeker komiteen videre at prinsippet om mottakerorientering ikke fratar norske bistandsmyndigheter ansvaret for resultatorientering og kvalitetssikring av norsk bistand. I den forbindelse viser komiteen til Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2004–2005).³²

Utenriksdepartementet og Norad har utarbeidet retningslinjer og veiledninger for å sikre resultatorientering og kvalitetssikring i norskstøttede tiltak, blant annet *The Logical Framework Approach* (1999), *Bistandshåndboka / Development Cooperation*

27) Dette følger av § 1 i *reglement for økonomistyring i staten*, der det framgår at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

28) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

29) *Bistandshåndboka / Development Cooperation Manual* og *Håndbok for tilskuddsforvaltning*.

30) Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004).

31) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortinget om *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik*, Dokument nr. 3:6 (2003–2004).

32) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortinget om *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*, Dokument nr. 3:4 (2010–2011).

Manual som er erstattet av Håndbok for tilskuddsforvaltning (2010), Results Management in Norwegian Development Cooperation (2008) og Assessment of Sustainability Elements / Key Risk Factors: Practical Guide (2010). Dette innebærer at godt planlagte tiltak har målbare mål på de ulike trinnene i resultatkjeden, dvs. aktiviteter/produkter, brukereffekter og samfunnseffekter, og at det foreligger et solid sammenligningsgrunnlag for situasjonen før tiltaket startet (baseline), og framdriftsplan. Tiltaket skal være basert på en realistisk resultatkjede med logisk sammenheng mellom henholdsvis aktiviteter og produkter (output), brukereffekter (outcome) og virkninger (impact). Risikofaktorer skal identifiseres og vurderes, og det skal eventuelt formuleres risikodempende tiltak. Søkeren er ansvarlig for å utarbeide risiko- og bærekraftsanalyser, og saksbehandleren i departementet skal vurdere kvaliteten på disse.

Kvalitetssikring omfatter alle faser av utviklingsarbeidet, dvs. planleggings- og gjennomføringsfasene i tillegg til rapportering og læring.³³

3.5 Krav til oppfølging av tilskudd

Norsk bistandsforvaltning har ansvar for å følge opp de tilskuddene som gis, og rapportere om bruken av midler og utviklingsresultater der det gis tilskudd.³⁴ God informasjon om resultater er viktig for tilliten til bistand både i Norge og i partnerland. Sammenhengen mellom bistand og utvikling i et land er vanskelig å måle, det er derfor nødvendig at resultater etterprøves og dokumenteres.³⁵

Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet kontrollere at vilkårene som er stilt for tilskuddet, blir oppfylt av tilskuddsmottakerne.³⁶ Dette kravet er nærmere presisert i punkt 6.3.6 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet nås. Kriteriene for måloppnåelse skal være så konkret og presist utformet at de kan følges opp uten uforholdsmessig store kostnader. Tilskuddsmottakerne må derfor pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene. Samtidig skal kravene til rapportering ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddet har for tilskuddsmottakeren.

I henhold til økonomibestemmelsene skal tilskuddsforvalteren kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.³⁷

I St.meld. nr. 35 (2003–2004) vises det til at bistandsforvaltningen deltar aktivt i oppfølgingen av bistandsavtaler, blant annet gjennom regelmessige prosjekt- og programgjennomganger og i dialog om framdriftsrapporter. Norge har plikt til å reagere dersom bistandstiltaket ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller ikke fører til de resultatene som er forutsatt.

God og tidsmessig rapportering er viktig for effektiviteten av tiltakene. Betydningen av grundig oppfølging og tilrettelegging for nødvendige justeringer underveis er også lagt vekt på i Norads guide for resultatstyring (Norad 2008).

33) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

34) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

35) St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*.

36) § 15 i reglement for økonomistyring i staten, jf. § 10 i bevilgningsreglementet.

37) Punkt 6.3.8.2.

3.6 Krav til evalueringer

I henhold til § 16 i økonomireglementet skal alle virksomheter gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringenes frekvens og omfang skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Kravet om evalueringer blir nærmere presisert i punkt 6.5 i økonomibestemmelsene. For å få informasjon om hvorvidt tilskuddsordninger er effektive med hensyn til ressursbruk, organisering og fastsatte mål, skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer. Beslutninger om å gjennomføre evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning, blant annet hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, hva slags kvalitet og omfang øvrig rapportering har, og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Evalueringer må også vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering. Ressursene som brukes på evalueringer, skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av den informasjonen som disse gir.

I St.meld. nr. 35 (2003—2004) vises det til at jevnlig gjennomgang av prosjekter og programmer, og evalueringer gjennomført av uavhengige konsulenter, er sentrale elementer i kvalitetssikringen og læringen.³⁸ I tillegg kan utvikling av ny kunnskap også skje gjennom systematisering av læring og erfaring, utført av praktikere.³⁹

Et sentralt mål med Utenriksdepartementets evalueringsvirksomhet er at systematisk innhentede erfaringer blir brukt i utforming av framtidig politikk og legges til grunn for den operative virksomheten.⁴⁰ I Budsjettinnstilling S. nr. 3 (2003—2004) har også utenrikskomiteen framhevet nødvendigheten av evalueringsarbeid og at erfaringene blir systematisert innen bistand generelt. I denne forbindelsen peker komiteen også på at evalueringer kan være et viktig grunnlag for å vurdere innretningen på det videre utviklingssamarbeidet.

Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning fastsetter nærmere regler for departementets videre oppfølging av evalueringer, blant annet tidsfrister for å fastsette oppfølgingsplaner og for å rapportere om gjennomføringen av disse.

3.7 Særskilt om styresett-bistand til Bosnia-Hercegovina

I Meld. St. 17 (2010—2011) *Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa*, jf. Innst. 61 S (2010—2011) vises det til at Bosnia-Hercegovina har en svært fragmentert statsstruktur med manglende mottakerkapasitet. Dette representerer store utfordringer for god bistandsforvaltning og koordinering.

I meldingen vises det videre til at en Norad-evaluering av norsk bistand til Vest-Balkan hadde påpekt svakheter i langsiktig måloppnåelse og bærekraft for deler av porteføljen. Evalueringen kritiserte også deler av modellen for forvaltning av bistanden.

Hovedformålet for norsk bistand i den aller første fasen etter krigene på 1990-tallet var humanitær innsats og fysisk gjenoppbygging, men målet ble raskt endret til å støtte krefter som arbeidet for fred, forsoning og demokrati. Bistanden måtte være fleksibel og raskt kunne tilpasses behovene etter hvert som de oppsto.

38) St.meld. nr. 35 (2003—2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

39) St.meld. nr. 13 (2008—2009) *Klima, konflikt og kapital*.

40) Punkt 3.6 i Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning, godkjent av utenriksråden 29. mai 2006.

Det innebar aksept av risiko for at ikke hele porteføljen ville oppnå langsiktige resultater. I Meld. St. 17 (2010–2011) vises det til at man nå er over i en ny fase. Det er gjennomført tiltak som legger større vekt på å oppnå resultater med bistanden. Bistanden skal konsentreres på færre sektorer og større programmer. Regjeringen har etablert en tiltakspakke for å bedre kontrollen med prosjektene. Det skal blant annet prioriteres å gi støtte til nasjonale antikorrupsjonsinitiativ, med særlig vekt på uavhengige kontrollorganer, og å bedre finansforvaltningen i offentlig sektor.



Sporene etter krigen i Bosnia-Hercegovina er fortsatt godt synlige blant annet på denne beskyttede boligblokken i Sarajevo.

Foto: Riksrevisjonen

4 Fakta – omfang og innretning av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon

4.1 Innledning

Konsentrasjon er et etablert prinsipp for norsk bistand, og utenrikskomiteen påpeker at spredning av bistanden på for mange geografiske områder og land kan gå ut over kvaliteten og svekke resultatene. Utenriksdepartementet viser i Prop. 1 S (2009–2010) at antall aktiviteter på styresettområdet er betydelig, og at regjeringen derfor vil starte arbeidet med å konsentrere innsatsen.

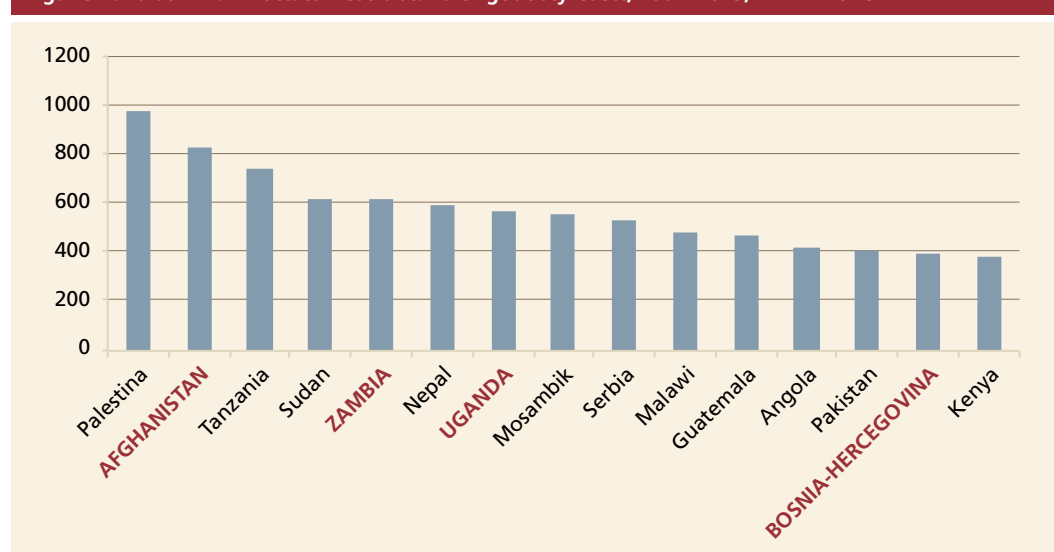
Gjennomgangen i denne undersøkelsen viser at norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon er fordelt på et stort antall land og prosjekter, samt over nesten alle budsjettkapitlene for bistand. Lavinntektsland får mindre enn halvparten av støtten, og en liten andel går til antikorrupsjonstiltak. Hovedkanalene for bistanden er sivilsamfunnsorganisasjoner (frivillige organisasjoner) og multilaterale institusjoner.

4.2 Total styresettbistand og geografisk fordeling

Total norsk utviklingsbistand i perioden 2004–2013 var på ca. 235 mrd. kroner. Av dette gikk vel 23 mrd. kroner til godt styresett og antikorrupsjon. Den totale bistanden har gjennom perioden økt jevnt fra knapt 15 mrd. i 2004 til knapt 33 mrd. kroner i 2013. Støtten til godt styresett og antikorrupsjon har økt i takt med den totale bistanden, og har ligget på rundt 10 prosent i hele perioden.

Afrika er den regionen som har mottatt mest styresettbistand – 35 prosent, fulgt av Asia (19 prosent) og Europa (11 prosent), jf. vedlegg 1. 60 prosent av bistanden har gått til de minst utviklede landene (MUL) og andre lavinntektsland, mens henholdsvis 30 og 10 prosent har gått til lavere og høyere mellominntektsland.⁴¹

Figur 5 Land som har mottatt mest bistand til godt styresett, 2004–2013, i mill. kroner



Kilde: Norad

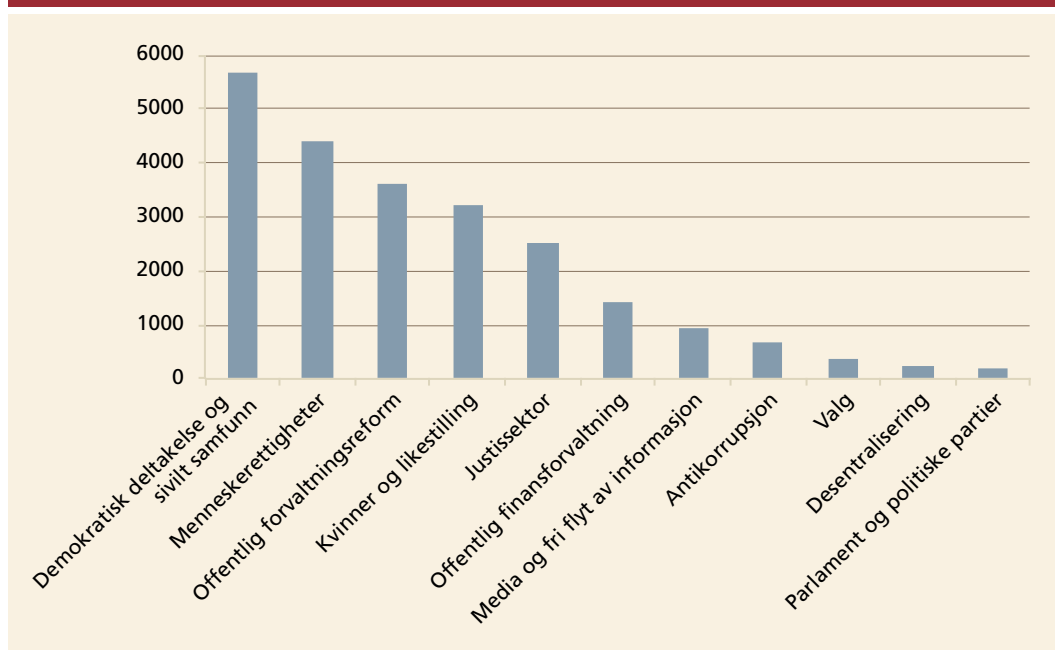
41) Bevilgninger som ikke er knyttet til et bestemt mottakerland, som for eksempel ikke øremerkede midler gjennom multilaterale instanser, er ikke medregnet her. Den totale bistanden bundet til bestemte mottakerland for perioden er 15,9 mrd., noe som utgjør ca. 68 prosent av total bistand til godt styresett. DACs kategorisering av landenes inntektsnivå for 2012 / 2013 er benyttet, noe som betyr at andelen til land med lavere inntekter kan være beregnet for lavt t som følge av at noen av landene har økt sin inntektsstatus i perioden.

De femten landene som har mottatt mest bistand for godt styresett fra Norge i perioden, er vist i figur 5. Total bistand til godt styresett i perioden varierer fra 386 mill. kroner for Kenya til 973 mill. kroner for Palestina.

4.3 Bistand til godt styresett fordelt på tema og kanal

Bistanden til godt styresett er fordelt mellom 12 underkategorier eller temaer. Fordelingen mellom disse underkategoriene for perioden 2004–2013 er vist i figur 6.⁴²

Figur 6 Bistand til godt styresett fordelt på underkategorier, 2004–2013, i mill. kroner



Kilde: Norad

Som det framgår av figur 6, er demokratisk deltakelse og sivilsamfunn det temaet som med 24 prosent utgjør den største andelen av all bistand til godt styresett, etterfulgt av menneskerettigheter med 19 prosent. Dette viser at bistanden har en rettighetsorientert tilnærming. Den tredje største andelen er offentlig forvaltning med 16 prosent, fulgt av kvinner og likestilling med 14 prosent. Støtte til offentlig finansforvaltning og antikorrupsjon utgjør henholdsvis 6 prosent og 2 prosent. Det er ingen betydelige forandringer i fordelingene mellom de aktuelle temaene. Andelen som var kategorisert som antikorrupsjon, var eksempelvis på 2 prosent for 2013 – det samme som for hele perioden.

Mesteparten av bistanden til godt styresett er kanalisert gjennom multilaterale partnere som Verdensbanken, regionalbankene og FN, og gjennom frivillige organisasjoner. 32 prosent av bistanden går gjennom multilaterale organisasjoner. 48 prosent går gjennom frivillige organisasjoner, fordelt på 30 prosent gjennom norske organisasjoner, 12 prosent gjennom lokale organisasjoner i mottakerlandene og 7 prosent gjennom internasjonale frivillige organisasjoner. Myndigheter og offentlig sektor i mottakerlandene mottar bare 9 prosent.

42) Kategorien "Offentlig forvaltningsreform" i figuren er en kombinasjon av Underkategori 10, "Public Sector Policy and Administrative Management og 40, "Government administration", som gikk ut av bruk etter 2009. "Desentralisering ..." og "Antikorrupsjon" ble først tatt i bruk i 2007. "Parlament og politiske partier" kom inn fra 2008.

4.4 Fordeling på antall land, prosjekter og budsjettkapitler

Antallet avtaler for styresett- og antikorrupsjonsprosjekter har økt fra 1487 i 2004 til 1720 i 2013.⁴³ Antall avtaler per land for de 15 landene som mottok mest støtte i denne perioden, varierte i 2013 fra 10 i Sudan til 58 i Tanzania.

Tabell 2 Antall avtaler for styresettbistand i utvalgte land, årlig i perioden 2004–2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Afghanistan	22	22	23	27	29	31	27	23	27	23
Ministry of Foreign Affairs	13	13	13	18	21	23	19	16	19	17
Norad	9	9	10	9	8	8	8	7	8	6
Bosnia-Hercegovina	49	40	41	30	25	22	17	23	32	44
Ministry of Foreign Affairs	49	40	41	30	25	22	16	21	31	43
Norad							1	2	1	1
Uganda	28	28	25	25	21	20	26	34	24	23
Ministry of Foreign Affairs	11	15	16	16	13	12	14	20	10	7
Norad	17	13	9	9	8	8	12	14	14	16
Zambia	22	20	22	33	33	44	40	35	41	42
Ministry of Foreign Affairs	18	14	17	22	18	16	10	9	7	6
Norad	4	6	5	11	15	28	30	26	34	36
Totalsum	121	110	111	115	108	117	110	115	124	132

Kilde: Norad

Tabell 2 viser antall avtaler årlig som er administrert av Utenriksdepartementet og Norad og som gjelder de fire landene i undersøkelsen.⁴⁴ Utvikling over tid er forskjellig mellom landene. Antall prosjekter har økt i Zambia. Her har departementet redusert antall prosjekter fra 18 til 6 i perioden 2004–2013, mens Norad har økt fra 4 til 36 prosjekter i samme periode. I Bosnia-Hercegovina og Uganda har antall prosjekter holdt seg relativt stabilt, selv om man i Bosnia-Hercegovina fikk en reduksjon i starten av perioden og en økning igjen på slutten. Utenriksdepartementet forvalter alle prosjektene i Bosnia-Hercegovina unntatt ett, mens Norad forvalter de fleste prosjektene i Uganda. I Afghanistan var det først en økning i antall prosjekter fram til 2009 som et resultat av en kraftig økning i bistanden. Siden er antallet blitt redusert igjen.

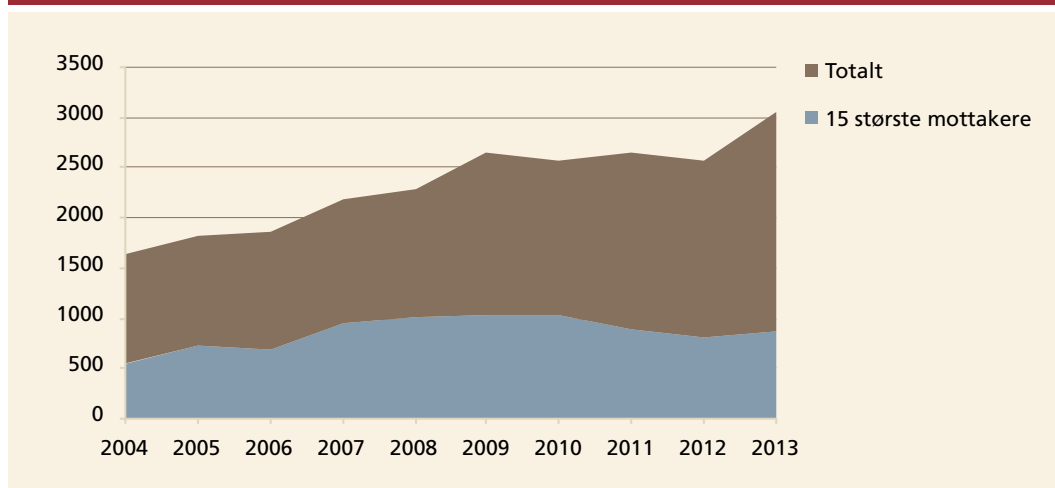
Antall land som har mottatt støtte for godt styresett, har økt fra 87 i 2004 til 97 i 2013. Totalt mottok 114 land støtte til godt styresett i ett eller flere år i hele perioden. Dette utgjør omtrent 70 prosent av alle ikke-OECD-land. 59 prosent av disse 114 mottakerlandene fikk bistand i alle årene i perioden. Av de 97 landene som mottok støtte i 2013, var det 35 lavinntektsland, 31 lav-middelinntektsland og 31 høy-middelinntektsland.

Støtten til godt styresett og antikorrupsjon har i perioden 2004–2013 blitt bevilget over 16 forskjellige budsjettkapitler. Utenriksdepartementet har til sammen 17 budsjettkapitler for bistand. I 2013 ble det bevilget midler over 14 kapitler. De største kapitlene er *Sivilt samfunn og demokratiutvikling* og *Bistand til Afrika*, som utgjorde henholdsvis 21 og 20 prosent. Disse er fulgt av *Fred, forsoning og demokrati* (15 prosent) og *Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter* (10 prosent).

43) Nylig publiserte tall fra Norad (april 2015) viser at antallet avtaler i 2014 var 1750.

44) Prosjekter som er forvaltet av henholdsvis Fredskorpset og Riksrevisjonen, er utelatt for å forenkle presentasjonen. I 2013 hadde Fredskorpset sju prosjekter i Uganda og tre i Zambia. Riksrevisjonen hadde ett prosjekt i Uganda og ett i Zambia.

Figur 7 Bistand til de femten største mottakerlandene og total styresettbistand, i mill. kroner



Kilde: Norad

Figur 7 viser at utviklingen av støtten til godt styresett har økt fra vel 1,6 mrd. kroner i året til over 3 mrd. kroner, en økning på 87 prosent fra 2004 til 2013. Støtten til de femten største mottakerne har derimot økt fra 550 mill. kroner til 865 mill. kroner, som da er en økning på 57 prosent. Dette viser at økningen har blitt spredt over flere land, med mindre konsentrasjon på de største mottakerne.

Utenriksdepartementet oppgir flere forhold som kan forklare at styresettbistanden i løpet av denne perioden har blitt fordelt på flere land enn tidligere: at antallet avtaler har økt, at andelen av bistand til antikorrupsjon er lav, og at en liten andel av støtten går til mottakerlands myndigheter. For det første kan tiltak for styresett og anti-korrupsjon være punktinnsett innenfor bistand til andre sektorer, som for eksempel helse, utdanning og naturressursforvaltning, for å forsterke effekten av slik sektor-bistand. I statistikken kan det framstå som fragmentering.⁴⁵ Departementet opplyser i intervju dessuten at bevilgningen for støtte til sivilsamfunn, som forvaltes av Norad, ikke skal fordeles etter geografiske kriterier. Når det gjelder fordelingen på kanaler og temaer, viser departementet til at dette må ses i sammenheng med Paris-erklæringen om effektivitet i bistanden. Her har givere som Norge forpliktet seg til å tilpasse seg andre givers innsats og mottakerlandets behov. Valg av temaer og kanaler er med andre ord i større grad styrt av hva som er etterspurt, enn av en overordnet strategi for støtte til godt styresett og antikorrupsjon.

Departementet viser i intervju til at det ikke ligger bestemte føringer til grunn for valg av mottakerland for bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Det er derfor delvis tilfeldig at over halvparten av mottakerlandene befinner seg i kategorien mellom-inntektsland. Samtidig er det ifølge departementet også slik at det er større sannsynlighet for at bistanden har en positiv effekt hvis mottakerlandets statlige institusjoner allerede har nådd et visst nivå av robusthet. Slike land befinner seg ofte i mellom-inntektskategorien.

45) Brev fra Utenriksdepartementet, 12.2.2014.

5 Fakta – måloppnåelse og bærekraft

5.1 Innledning

I de første årene med styresettreformer var det en forventning i det internasjonale bistandsmiljøet om at introduksjonen av flerpartivalg, antikorrupsjonskommisjoner og forvaltningsreformer ville føre til mindre korrupsjon og bedre forvaltning, og at reformene ville føre til økt økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Det ble etter hvert klart at den forventede effekten av disse reformene svært ofte uteble (Munigi-Pippidi m.fl. 2011; Kaufmann 2010).

Nyere forskning gir viktige forklaringer på hvorfor det har vist seg så vanskelig å styrke godt styresett i utviklingsland. Styrende makteliter utnytter svakheter i forvaltningen av offentlige ressurser til å tilegne seg offentlige midler som de bruker til å vedlikeholde sin maktbase (North mfl. 2007). Dette er et kjennetegn ved ny-patrimoniale systemer, det vil si systemer som bygger på personlige forbindelser og forpliktelser i stedet for formelle regler, og der det ofte er forventet at de som har tilgang til inntekt (patroner), bruker inntekten til å kjøpe lojalitet fra sine tilhengere (klienter) (Erdmann og Engel 2006). Forskere som argumenterer for denne grunnleggende *politiske* forklaringen på sammenhengen mellom maktforhold, dårlig styresett og vedvarende høy korrupsjon, mener giverfinansierte *tekniske* prosjekter har begrensede muligheter for å lykkes med å styrke styresett og redusere korrupsjon (Acemoglu og Robinson 2012, side 446–455; North mfl. 2007).

Dette kapitlet tar for seg i hvilken grad målene er nådd for prosjektene som er valgt ut i de fire landene i undersøkelsen, og om resultatene vedvarer eller vil vedvare etter prosjektenes avslutning – om prosjektene er bærekraftige. Undersøkelsen omfatter 25 styresettprosjekter innenfor temaer som offentlig finansforvaltning, antikorrupsjon, justissektor, kvinner og likestilling, osv. Prosjektene er vist i tabell 3 og nærmere presentert i vedlegg 2.

Et stort flertall av prosjektene oppnår i liten grad målene som er satt på brukernivå og samfunnsnivå. Når det gjelder nivået for produkter/tjenester, som prosjektene skal kunne garantere, er bildet bedre: flertallet av prosjektene oppnår målene i ganske stor grad. De fleste prosjektene har svak eller usikker bærekraft.

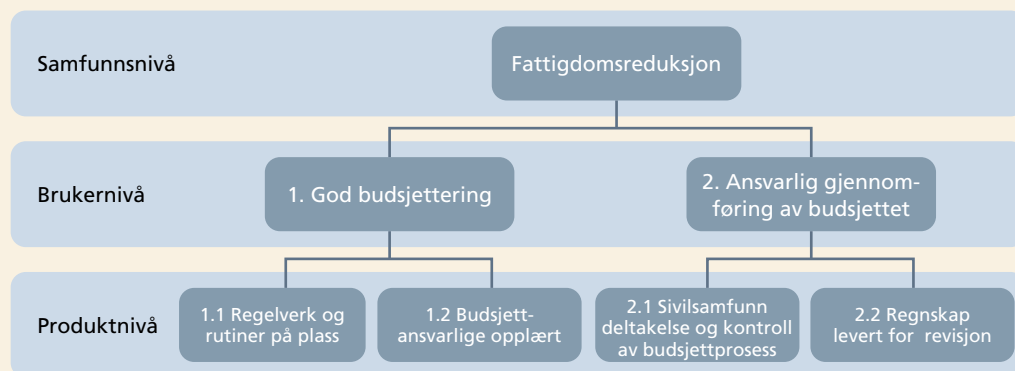
Tabell 3 Oversikt over de styresettprosjektene som er undersøkt

Afghanistan	Bosnia-Hercegovina	Uganda	Zambia
Etablering og drift av Afghan Civil Service Institute (CSI)	Støtte til utenriksdepartementet i Bosnia-Hercegovina (MFA/DMS)	Program for finansforvaltning og ansvarlighet (FINMAP)	Opprettelse av enhet for finansiell etterretning i Zambia (FIC)
Grunnfinansiering til Afghanistans uavhengige kommisjon for menneskerettigheter (AIHRC)	Støtte til domstolen på statsnivå i Bosnia-Hercegovina og Registeret for krigsforbrytelser (War Registry – WR)	Felles rammeverk for budsjettstøtte (JBSF)	Program for reform av offentlig finansforvaltning (PEMFA)
Nasjonal handlingsplan for kvinner i Afghanistan (NAPWA)	Fond for reform av offentlig forvaltning (PARF)	Reform av justis-sektoren (JLOS)	Institusjonelt samarbeid mellom norsk og zambisk skatteetat (ZRA)
UNDPs prosjekt for ansvarlighet og åpenhet (ACT)	Domstoladministrasjonen – justisreform (HJPC I – fase I)	Forebygging og kamp mot kjønnsbasert vold (GBV)	Program for ansvarlighet og åpenhet i ressurs-forvaltningen (EITI/PWYP)
UNDP/Afghanistans program for lokalt styresett (ASGP)	Domstoladministrasjonen – justisreform (HJPC II – fase II)	Caritas' landprogram i Uganda	Opprettelse av barneombudsfunksjon i Zambia
Støtte til felles fond for sivilsamfunn – Tawanmandi	Transparency Internationals lokale kontor i Bosnia-Hercegovina	Kommunenes Sentralforbunds program for internasjonalt kommunesamarbeid (MIC)	Program for integrering av kjønnsperspektivet i diverse sektorer (JGSP)
			Paraplyorganisasjon for kvinne-organisasjoner i Zambia (NGOCC)

Prosjektene er gitt verdi for samlet måloppnåelse, og grad av måloppnåelse på henholdsvis produktnivå, brukernivå og samfunnsnivå (engelsk: *output*, *outcome* og *impact*). Faktaboks 1 og faktaboks 2 gir nærmere forklaring av disse nivåene, betydningen av gode målhierarkier eller endringsmodeller og rapporteringssystemer, samt eksempler på dette.

Faktaboks 1 Betydningen av gode endringsmodeller, resultatrammeverk og rapporteringssystemer

Programmer for godt styresett og antikorrupsjon stiller høye krav til god kontekstforståelse, prosjektutforming, gjennomføring og oppfølging, samt strategier som realistisk kan forventes å føre til positive endringer. Alle styresettprosjekter har som mål å oppnå endring i en institusjon eller på et område, og ideelt sett i et samfunn. Den måten prosjektet forventer å oppnå denne endringen på, utgjør en *endringsmodell*. Modellen viser et forenklet eksempel på et målhierarki for en reform av offentlig finansforvaltning.



Godt regelverk og personer med kompetanse antas å føre til bedre budsjettering. Samtidig vil sivilsamfunnets deltakelse i budsjettprosessen og revisjon føre til mer ansvarlig gjennomføring av budsjettet. Bedre budsjettering og mer ansvarlig gjennomføring av budsjettet vil bidra til nasjonal fattigdomsreduksjon.

Prosjektet vil bestå av innsatsvarer og aktiviteter som fører til produktene. Dette kan være varer (datamaskiner og programvare) og faglig veiledning (kurs og faglige rådgivere). Produktene vil så bidra direkte til resultatene på brukernivå. Ideelt sett skal et prosjekt ha god kontroll på måloppnåelsen på brukernivå, men dette kan variere og avhenger også av hvor, eller på hvilket nivå, dette befinner seg. I dette eksemplet vil man ha bedre kontroll over kvaliteten på budsjetteringen enn på gjennomføringen av budsjettet.

På samfunnsnivå vil de fleste prosjekter ha begrenset kontroll. Resultater kan ofte ligge utenfor tidslinjen til prosjektet. Det er likevel nyttig å vurdere sannsynligheten for at prosjektet har bidratt til måloppnåelse på samfunnsnivå. Og motsatt, hvis det er liten måloppnåelse, kan det være aktuelt å vurdere om dette skyldes andre faktorer (som for eksempel internasjonal finanskriser, tørke, etc.), eller om også manglende måloppnåelse på brukernivå har bidratt.

For alle tre nivåene brukes indikatorer for måling av måloppnåelse. Hver indikator behøver tre typer data: grunndata, delmål og mål. Indikatorene inngår i den årlige rapporteringen:

- Grunndata gir verdien for indikatoren før eller ved oppstart av prosjektet.
- Delmål kan være verdien som ønskes oppnådd ved en milepæl i prosjektet.
- Mål er den indikatorverdien som ønskes oppnådd ved slutten av prosjektet.

Et prosjekt gir vanligvis årlig rapport om utviklingen på produkt- og brukernivå med alle disse indikatorene. Indikatorer på samfunnsnivå blir oppdatert når nye data er tilgjengelig, noe som ikke alltid er hvert år.

Faktaboks 2 Eksempel på rapportering ut fra planlagte mål

Eksemplet nedenfor er fra en årsrapport for 2013 for et prosjekt som går fra 2011 til 2015. Hvert av målene vist i endringsmodellen i faktaboks 1 er gitt en indikator. Årsrapporten for 2013 er den andre årsrapporten for prosjektet. Dataene fra den forrige årsrapporten (2012) viser utviklingen fra starten av prosjektet i 2011 (grunndata). Kolonnene som er uthevet, viser prosjektets status og framdrift i forhold til planen. Rapporterte data viser at prosjektet er relativt godt i rute på produktnivå. En stor del av det som er planlagt, er utført, men dette har ennå ikke hatt den forventede effekten på brukernivå. Det er fremdeles relativt få departementer som leverer sitt budsjett i tide, og færre departementer enn planlagt har revisjonsberetninger uten merknader. Like fullt er det en vesentlig endring å spore etter at prosjektet startet.

Årsrapportering 2013 – femårig finansforvaltningsrapport

	Indikator	Grunn-data (2011)	Rapportert data 2012	Rapportert data 2013	Delmål 2013	Mål 2015
Samfunnsnivå						
Fattigdoms-reduksjon	% av befolkningen under \$1,25 per dag i inntekt	40		38	35	30
Brukernivå 1						
1. God budsjettering	% av dept. leverer budsjetter i tide	0	0	20	50	90
Produktnivå 1						
1.1 Regelverk og rutiner på plass	System for policybasert budsjettering på plass	System ikke på plass	Beta-vers. under testing	System på plass	System på plass	
1.2 Budsjett ansvarlige opplært	% av budsjett ansvarlige opplært i systemet	0	20	80	75	100
Brukernivå 2						
2. Ansvarlig gjennomføring av budsjettet	% av dept. uten anmerkning fra riksrevisor	8	12	20	40	60
Produktnivå 2						
2.1 Sivilsamfunnsdeltakelse og kontroll i budsjettprosess	Antall budsjett-høringer med sivilsamfunn	2	5	6	10	16
2.2 Regnskap levert for revisjon	% dept. som leverer regnskap til riksrevisor innen 3 måneder etter slutten av regnskapsår	0	8	45	40	80

Et godt resultatrammeverk gjør det mulig å vurdere framdrift og måloppnåelse i et prosjekt. For at det skal fungere optimalt, bør det foreligge

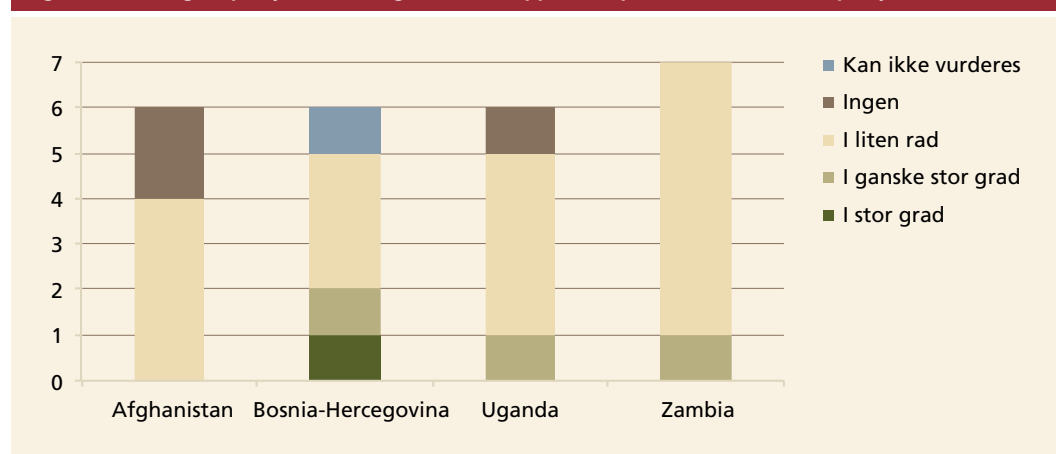
- et logisk målhierarki der det er sannsynlig at resultatene på hvert nivå leder til resultatene i nivået over
- konkrete og målbare indikatorer for hvert planlagt resultat
- jevnlig rapportering av hva som er oppnådd i forhold til planlagte resultater

For at tilskuddsforvalteren skal kunne vurdere måloppnåelsen, bør alle tre punktene være til stede.

5.2 Måloppnåelse

Ifølge Norads og Utenriksdepartementets guide for resultatbasert styring er brukernivået det viktigste for å vurdere et prosjekts måloppnåelse (Norad 2008). Figur 8 viser måloppnåelsen for prosjektene som er valgt ut for undersøkelsen, fordelt på land. Den viser at bare fire av prosjektene i en stor eller ganske stor grad oppnår målene på dette nivået. Bare ett prosjekt har høy grad av måloppnåelse: støtten til statsdomstolen i Bosnia-Hercegovina (Registry). 20 av prosjektene har i liten grad nådd målene som var satt for å styrke institusjonene eller organisasjonene de retter seg mot og deres evne til å nå sine mål eller utøve sin funksjon.

Figur 8 Fordeling av prosjekter etter grad av måloppnåelse på brukernivå (antall prosjekter)



Kilde: Riksrevisjonen

Prosjektenes grad av måloppnåelse på samfunns-, bruker- og produktnivå er vist i tabell 4.

Tabell 4 Måloppnåelse i utvalgte prosjekter for godt styresett etter målnivå og land

		Stor grad av måloppnåelse	Ganske stor grad av måloppnåelse	Liten grad av måloppnåelse	Ingen måloppnåelse
Samfunns-nivå	Afghanistan			4	2
	Bosnia-Hercegovina*	1		4	
	Uganda			4	2
	Zambia		1	3	3
Bruker-nivå	Afghanistan			4	2
	Bosnia-Hercegovina*	1	1	3	
	Uganda		1	4	1
	Zambia		1	6	
Produkt-nivå	Afghanistan		2	4	
	Bosnia-Hercegovina*	1	4		
	Uganda		3	3	
	Zambia		5	2	

* Ett prosjekt i Bosnia-Hercegovina (PARF) lot seg ikke vurdere.

Kilde: Riksrevisjonen.

Måloppnåelsen er klart best på *produktnivå*, der vel halvparten, eller 14 av prosjektene er vurdert å ha ganske stor grad av måloppnåelse, og ett prosjekt har stor grad av måloppnåelse. Mange av prosjektene har med andre ord i ganske stor grad har levert de planlagte produktene, som for eksempel handlingsplaner, it-programvare, opplæring av personell og opplysningskampanjer. På *samfunnsnivå* har bare to av prosjektene er vurdert å ha stor eller ganske stor grad av måloppnåelse.

Afghanistan: Fire av de seks prosjektene i utvalget har liten grad av måloppnåelse på både produkt-, bruker- og samfunnsnivå. Flertallet av prosjektene har med andre ord i liten grad oppnådd målene allerede på det første nivået der prosjektet skal kunne garantere for resultatene. På det neste nivået, brukernivå, har alle seks prosjektene lav eller ingen måloppnåelse.

Bosnia-Hercegovina: Her er bildet mer positivt, men vurderingen er mer krevende ettersom flere prosjekter har en dokumentasjon og målstruktur som i mindre grad enn de tre andre landene følger normene som er angitt i Utenriksdepartementets retningslinjer og håndbøker for tilskuddsforvaltning. Flere av justisprosjektene har likevel rapportert relativt konkret, og dette har gitt grunnlag for en skjønnsmessig vurdering som konkluderer med ganske god måloppnåelse på produktnivå. For ett prosjekt har det ikke vært mulig å kartlegge måloppnåelsen, fordi prosjektets innhold har blitt endret etter at Utenriksdepartementet innvilget støtte:

I 2012 besluttet Utenriksdepartementet å støtte *Fondet for reform av offentlig administrasjon (PARF)* med totalt 24 mill. kroner tildelt over tre år. Beløpet skulle støtte elleve delprosjekter som PARF manglet finansiering for. PARF hadde i 2012 fullfinansiert 14 andre delprosjekter med midler fra andre givere. Listen over de elleve delprosjektene var vedlagt søknaden fra Bosnia-Hercegovina, men listen og beskrivelsene av disse delprosjektene har ikke vært å finne i Utenriksdepartementets arkiv. Departementet forvalter PARF fra Oslo.

Etter at bevilgningen ble gitt, har PARFs styre besluttet å endre listen over prosjekter som skulle få finansiering, uten å være i dialog med Utenriksdepartementet. PARFs sekretariat (PARCO) opplyser i intervju at nye prosjekter har kommet til og blitt prioritert høyere, og flere opprinnelige prosjekter har blitt endret eller fusjonert med andre. Utenriksdepartementet opplyser at det heller ikke har vært noen dialog mellom Utenriksdepartementet og svenske SIDA, som har representert Norge i PARCOs styre.

Utenriksdepartementet vet derfor ikke hvilke av de opprinnelige delprosjektene som faktisk er finansiert med norske midler. Utenriksdepartementet kan ikke vise til rapporter som sier noe om måloppnåelsen i delprosjektene. Det har heller ikke lyktes å få en slik oversikt over delprosjekter som var finansiert med norske midler og resultatrapporter for disse fra PARCO, kun en samlet oversikt over avsluttede og aktive prosjekter.

Uganda: Analysen viser at måloppnåelsen relativt sett er best på det første nivået, der aktiviteter skal lede til *produkter*: Tre av prosjektene har ganske stor grad av måloppnåelse på *produktnivå*. På *brukernivå* har bare ett prosjekt ganske stor måloppnåelse. På samfunnsnivå har fire prosjekter liten grad av måloppnåelse, og to har ingen påviselig måloppnåelse.

Zambia: Ett prosjekt (institusjonssamarbeid mellom den norske og zambiske skatteetaten – ZRA) har ganske stor grad av måloppnåelse. Også for Zambia varierer graden av måloppnåelse mellom de tre nivåene. Fem av sju prosjekter har ganske stor grad av måloppnåelse på produktnivå, mens på brukernivå har seks av prosjektene liten grad av måloppnåelse. På samfunnsnivå er måloppnåelsen enda svakere. Hovedtendensen i utvalget er med andre ord at graden av måloppnåelse synker utover i resultatkjeden.

I faktaboksene 3–5 gis det eksempler på varierende måloppnåelse blant prosjektene i utvalget.

Faktaboks 3 Eksempel på god måloppnåelse: bistanden til den zambiske skatteetaten (ZRA)

Det norske programmet for bistand til den zambiske skatteetaten (ZRA) er vurdert å ha ganske stor grad av måloppnåelse, ettersom målene langt på vei er oppfylt både på produkt-, bruker- og samfunnsnivå. Det overordnede målet på *samfunnsnivå* er å øke gruveskatteinntektenes andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) samtidig som investeringer, sysselsetting og verdiskaping opprettholdes.

De fire hovedmålene på *brukernivå* er: 1. Øke antall, omfang og oppfølging av gruveskatterevisjoner; 2. Økt effektivitet i skatteinnkrevingen overfor store skattebetalere; 3. Vellykkede etterforskninger og rettssaker rettet mot store skattebetalere, spesielt gruveselskaper; 4. Forbedrede relasjoner til store skattebetalere og gruvesektoren. Aktivitetene og målene på *produktnivå* skal bygge opp under disse fire målene gjennom kurs, praktisk opplæring med bistand fra utlånte skatteeksperter, it-investeringer, nye rutiner og retningslinjer m.m.

På *produktnivå* har man – tross ganske store rekrutteringsutfordringer i starten – kommet ganske langt i gjennomføring av kurs og opplæring, gjennomføring av bokettersyn av større gruveselskaper, og med innføring av en risikobasert tilnærming til skatterevisjon. Man har også kommet langt med hensyn til it-investeringer, i tillegg til at man har ferdigstilt en egen veileder for skatterevisjon av gruveselskaper. Det er også gjort en god del med å utvikle gode relasjoner til selskapene innenfor sektoren. Der man har kommet kortest så langt, er arbeidet med et system for overvåking av mengde og kvalitet i mineralproduksjonen. Det ser også ut til at det gjenstår en del med hensyn til ZRAs kapasitet til å føre skatterettssaker.

På *brukernivå* er det generelle inntrykket – fra rapporter og intervjuer – at omfanget av skatterevisjonene, bokettersynene og etterberegningene har økt. Dermed har også skatteinntektene økt. Siden kontrollarbeidet nå ser ut til å fungere bedre, kan det antas at dette også har ført til bedre etterlevelse fra gruveselskapene. Når det gjelder gjennomføring av skatterettssaker, har ZRA ennå ikke noen konkrete resultater å vise til.

På *samfunnsnivå* har ZRA ifølge de offisielle tallene overoppfylt det overordnede målet om å øke gruveskattens andel av BNP hvert eneste år i perioden 2011–2013. Det er derfor sannsynliggjort at programmet også har hatt en positiv innvirkning på samfunnsnivå. Samtidig blir det ikke rapportert på delmålet om å opprettholde investeringer, sysselsetting og verdiskaping, og her er derfor effektene usikre.



Kobber er Zambias viktigste eksportprodukt. Bistanden til ZRA skal styrke evnen til å kreve inn skatter fra gruveselskapene.

Faktaboks 4 Eksempel på prosjekt med lav måloppnåelse: antikorruptjonsprosjekt i Afghanistan (Accountability and Transparency – ACT)

Ett av prosjektene som Norge har støttet i Afghanistan, er det UNDP-ledede prosjektet for anti-korrupsjon, *Accountability and Transparency* (ACT). Prosjektet startet i 2007 og varte til 2012, og Norge bidro med 7,5 mill. kroner i første fase til 2009.

Prosjektet hadde følgende tre komponenter:

1. etablering av et institusjonelt, juridisk og politisk rammeverk for å iverksette politikk og programmer for arbeidet med antikorruptsjon
2. en serie forsøk med tiltak for å øke ansvarligheten og åpenheten i prioriterte sektorer
3. økt bevissthet og kunnskap blant afghanere om korrupsjonen i landet

Den første delen skulle kartlegge den nasjonale lovgivningen for å identifisere mangler og avvik vis-à-vis kravene i UNCAC, samt foreslå en rekkefølge for prioriterte lovreformer.

Videre skulle prosjektet foreslå "alternative institusjonelle ordninger for koordinering av nasjonal politikk og strategier for antikorruptsjon", utvikle og iverksette et nasjonalt system for overvåking av korrupsjonssituasjonen, samt utvikle strategiske regionale og internasjonale partnerskap for å lære av andre lands erfaringer. Den andre komponenten besto av etikkinitiativer i to departementer til å begynne med, en undersøkelse av åpenhet og ansvarlighet i forvaltning av bistand, og et initiativ for økt åpenhet og ansvarlighet i UNDPs eget landkontor og dets operasjoner.

Den tredje delen omfattet oppstart av en tilskuddsordning for å støtte initiativ i sivilsamfunnet fra media og ungdomsorganisasjoner, kartlegging og forbedring av ulike varslings- og klageordninger, samt å utvikle kurs og materiell for opplæring i antikorruptsjon.

Prosjektet ble evaluert i 2011. Hovedkonklusjonen var at prosjektet hadde beskjeden måloppnåelse både med hensyn til produkter og brukereffekt.** Evalueringen peker på at omstendighetene i Afghanistan gjorde arbeidsforholdene svært krevende og hadde stor negativ virkning på gjennomføringen av prosjektet. Resultatet ble at *"de fleste aktivitetene som var planlagt i ACT-prosjektet, ikke ble gjennomført. Verdien av midlene som er brukt, sammenliknet med hva som er levert, er derfor vanskelig å rettfærdiggjøre. Prosjektet tok ikke hensyn til eller tilpasset seg viktige endringer i omgivelsene."****

* Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance / UNDP Afghanistan: Accountability and Transparency Project, Jan 2007–June 2008. Proposal ID 000 45 444

** Det er ingen synlige bevis på kapasitetsbygging eller etablering av noe overvåkingssystem i High Office of Oversight and Anti-Corruption.

*** UNDP Accountability and Transparency (ACT) Project. Multi-Donor Evaluation. May 2011, s. 4.

Faktaboks 5 Eksempel på delvis måloppnåelse: dokumentbehandlingssystem for det bosniske utenriksdepartementet

Norge har finansiert anskaffelse og installasjon av programvare for effektiv behandling og forsendelse av dokumenter internt i det bosniske utenriksdepartementet og mellom departementet og 52 ambassader/konsulater.* Systemet skulle også sikre automatisert elektronisk lagring og arkivering av dokumenter som kunne gjøre det mulig raskt å spore og hente dem fram igjen. Målet på brukernivå var bedre arbeidsforhold for ansatte i departementet. På samfunnsnivå var målet todelt: For det første var det en repetisjon av målet på forrige nivå (arbeidsforhold), for det andre skulle det gi "fortsatt støtte til regjeringen i Bosnia-Hercegovina".

Sluttrapporten fra prosjektet konkluderer at målet om å anskaffe og installere programvaren er nådd. Men under feltbesøket ble Riksrevisjonen oppmerksom på at det manglet skannere på utestasjonene, og programvaren kan derfor ikke brukes for å effektivisere kommunikasjonen mellom utestasjonene og departementet. Dokumenter sendes fortsatt i papirversjon som ordinær diplomatisk post. Først når dokumentene fysisk ankommer Sarajevo, blir de skannet og fordelt elektronisk til enhetene med ansvar for videre saksbehandling.

Videre er departementets arkiv digitalisert. Regelverket innebærer at dokumenter er skjermet for innsyn også overfor departementets ansatte. Medarbeidere som ønsker et dokument fra arkivet, må først søke om innsyn fra ansvarlig enhet. Systemet har også lagt til rette for elektronisk dokumentjournal, men journalen er ikke offentlig, og allmennheten kan derfor ikke bruke den til å be om innsyn i dokumenter.

Selv om systemet for dokumentbehandling er kjøpt inn, tilpasset og installert, betyr disse begrensningene at planlagt resultat på brukernivå bare i liten grad er oppnådd. Disse begrensningene var det ikke mulig å lese ut av rapportene om prosjektet – de ble først avdekket ved Riksrevisjonens feltbesøk og møte med tilskuddsmottakeren.

* I tillegg skulle Norge finansiere anskaffelse av utstyr for adgangskontroll i departementets bygning i Sarajevo. Riksrevisjonens medarbeidere observerte at utstyret var på plass, men kunne konstatere at det ikke var effektivt: Personene som passerte utstyret, utløste varselssignal og fortsatte inn uten å bli nærmere undersøkt.

5.3 Bærekraft og varighet av resultater

Ett av kvalitetskriteriene for bistand, jf. OECDs/DACs kriterier ved vurdering av bistand, er om den er bærekraftig – dvs. om de positive virkningene av aktivitetene i tiltaket vedvarer etter at støtten er avsluttet.

Tiltakene i undersøkelsen er kartlagt og vurdert med hensyn til om resultatene har vedvart eller sannsynligvis kommer til å vedvare etter at bistanden opphører. Tabell 5 oppsummerer disse vurderingene av prosjektene i de enkelte landene.

Tabell 5 Bærekraft i utvalget av norsk-støttede prosjekter (antall prosjekter)

	God	Svak	Usikker
Afghanistan		5	1
Bosnia-Hercegovina	3	1	2
Uganda		2	4
Zambia	1	5	1
Totalt	4	13	8

Kilde: Riksrevisjonen

Hovedtrenden for landene samlet sett er at bærekraften er svak eller usikker i nesten alle tiltakene. De fleste prosjektene i Zambia og Afghanistan er vurdert å ha svak bærekraft, mens det er større usikkerhet for utvalget i Uganda og flere prosjekter med god bærekraft i Bosnia-Hercegovina.

I Afghanistan er bærekraften til flere av prosjektene truet av at det er liten tilgang på nasjonalt personell med tilstrekkelig kompetanse, eller at afghanske myndigheter ikke har midler til å holde på personell med internasjonalt lønnsnivå. For flere prosjekter slår evalueringene i etterkant fast at svak bærekraft blant annet skyldtes svakheter i planleggingen. I sluttevalueringen av lokalforvaltningsprosjektet – ledet av UNDP (UNDP 2011b) – heter det i evalueringen at prosjektet ble utformet uten å ta hensyn til risikohåndtering, bærekraft og plan for utfasing. Evalueringen viser også til at opplæringscentre sluttet å fungere etter at giverfinansieringen opphørte. Evalueringen av antikorrupsjonsprosjektet peker på sviktende overføring av kompetanse til ansatte på myndighetssiden, og at anstrengte relasjoner mellom prosjektledelsen og myndighetene bidro til at myndighetene ikke støttet eller prioriterte prosjektet (UNDP 2011a). Ifølge evalueringen var faren stor for at oppnådde resultater ville forvitne etter at prosjektet var avsluttet.

Når det gjelder bærekraft, er situasjonen relativt positiv for justisprosjektene i Bosnia-Hercegovina. På den ene siden er institusjonene som Norge har støttet, nå i stor grad finansiert over det regulære bosniske statsbudsjettet, noe som styrker sannsynligheten for at resultatene og virkningene vil vedvare. Prosjektene har også bygget nasjonal kompetanse og gjort seg gradvis mindre avhengige av blant annet internasjonale donnere og påtaleekspertiser. Institusjonene er faglig attraktive for unge jurister i landet, og lønningene er justert ned til nasjonal lønnstabell. Hovedtrusselen for justissystemet på statsnivå er at de blir utfordret av politiske myndigheter på lavere nivåer⁴⁶ som ønsker å kontrollere rettsvesenet.⁴⁷

Analysen viser at bærekraften generelt er svak i prosjektene i Uganda, og det er lite diskusjon av bærekraft i prosjektdokumentasjonen. I dokumentasjonen vises det i flere tilfeller til at manglende politisk støtte for prosjektenes mål er en svakhet. Det er lite som tyder på at regjeringen vil prioritere reformaktiviteter etter at prosjektene og prosjektfinansieringen har opphørt. I midtveisevalueringen av finansforvaltningsreformen, FINMAP, heter det at institusjonene som får støtte, med unntak av den ugandiske riksrevisjonen ikke har nødvendige økonomiske ressurser eller kompetanse til å fortsette reformarbeidet uten bistand utenfra.⁴⁸ I Kommunenes Sentralforbunds samarbeidsprosjekt Municipal International Programme (MIC) viser prosjektdokumentasjonen at bærekraften er svekket siden personalet skiftes ut ofte.

I Zambia er de fleste prosjektene vurdert til å ha svak bærekraft. Dette skyldes blant annet at prosjektene innen sivilsamfunn hovedsakelig er giverfinansiert og uten andre inntektskilder. To av organisasjonene i utvalget er nesten fullstendig avhengig av støtte fra Norge. Samtidig er det uklart i hvilken grad prosjektene har klart å skape virkninger som vil vedvare hvis finansieringen fases ut. De fleste av prosjektene innen offentlig sektor er preget av svakt politisk eierskap, noe som kan føre til manglende nasjonal finansiering, liten støtte til nødvendige reformer, eller svakt gjennomslag overfor andre sentrale offentlige institusjoner. Dokumentene for prosjektene både innen sivilsamfunn og offentlig sektor viser at faktorer av betydning for bærekraft generelt ikke er vurdert.

46) Såkalte "entiteter".

47) Intervju med statsdomstolen og domstoladministrasjonen, september 2014.

48) MFPEP 2013, side 61–62. Se også side 8: "While there is generally close attention to the building of capacity within GOU to progressively dispense with external technical assistance, there is no overall plan or commitment by GOU to take over the funding of activities by 'mainstreaming' them within its budget."

I faktaboksene 6 og 7 gis det eksempler på prosjekter med henholdsvis god og svak bærekraft.

Faktaboks 6 Eksempel på god bærekraft: støtte til statsdomstolen og øverste påtalemyndighet i Bosnia-Hercegovina

Prosjektet for støtte til statsdomstolen og øverste påtalemyndighet ("Registry") i Bosnia-Hercegovina pågikk i ulike faser og med flere bevilgninger fra 2005 til 2012. Målet var ved hjelp av økonomisk og faglig bistand 1) å bygge nasjonal kompetanse og kapasitet til å etterforske og forfølge krigsforbrytelser, organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og korrupsjon, og 2) å sikre rettsforfølgelse i tråd med internasjonale standarder. Før siste fase av prosjektet var givernes bekymret for at prosjektforslaget ikke reflekterte en planlagt utfasing av internasjonal bistand verken økonomisk eller faglig, men snarere hadde lagt opp til fortsatt avhengighet av bistand. Det ble derfor stilt som betingelse for videre støtte at bosniske myndigheter innarbeidet en strategi for utfasing av internasjonale dommere/aktører og økonomisk støtte.

Prosjektet har lyktes med å erstatte alle internasjonale dommere/aktører med nasjonale kandidater. I sluttevalueringen ble det pekt på at de internasjonale dommerne og aktorene som var finansiert gjennom prosjektet, først og fremst ble benyttet som hjelp til å komme *à jour* med saksrestansene framfor å gi opplæring. Det ble derfor i evalueringen uttrykt en viss bekymring over bærekraften. Domstolen og øverste påtalemyndighet kan imidlertid fortsatt vise til gode resultater vel ett år etter avslutning med hensyn til saksproduksjon og til at alle internasjonale dommere/aktører er erstattet med nasjonale.* Styrking av statsdomstolen/påtalemyndigheten har også økt kompetansen på lavere rettsnivåer. Statsdomstolen regnes som en institusjon med høy grad av uavhengighet og faglig kompetanse sammenlignet med andre statlige institusjoner i Bosnia-Hercegovina og med andre tilsvarende domstoler i regionen. Statsdomstolen er i all hovedsak finansiert over det ordinære statsbudsjettet.**

* Riksrevisjonens feltbesøk til Sarajevo, september 2014.

** Intervju med statsdomstolen, september 2014.

Faktaboks 7 Eksempel på svak bærekraft: støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner for åpenhet om utvinning av naturressurser

Programmene The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) og Publish What You Pay (PWYP) – som blir støttet gjennom Kirkens Nødhjelp – gjennomføres i regi av tre forskjellige kirkesamfunn, og Evangelical Fellowship of Zambia (EFZ) er ett av disse. Sentralt i programmet er å styrke kapasiteten til sivilsamfunns- og grasrot-organisasjoner slik at disse kan påvirke sentrale myndigheter til å gjennomføre EITI-standarder i Zambia, og å gjøre befolkningen i lokalsamfunn mer bevisst på miljøkonsekvensene og inntektsstrømmene fra ressursutvinning i deres nærområder.

At programmet gjennomføres av kirkesamfunn, er i utgangspunktet en fordel når det gjelder bærekraft, siden kirken – i større eller mindre grad – har et permanent nettverk av frivillige spredd utover landet gjennom menighetene. Utover dette virker det som om EFZ har hatt lite oppmerksomhet på varighet av resultater i programmet. Ingen av prosjektplanene for årene 2011–2013 tar opp dette som en problemstilling, og det rapporteres også i svært liten grad om det. Det er bare framdriftsrapporten for 2011 som berører temaet, og da svært kortfattet. Det vises her til inntekter fra blant annet medlemsavgifter fra kirkesamfunn og salg av trevarer og klær som produseres ved noen av kirkens skoler, men uten at dette konkretiseres nærmere. Prosjektdokumentene viser til at Kirkens Nødhjelp har finansiert hele programmet siden 2009, uten å gå nærmere inn på bærekraft. Kirkens Nødhjelp bekrefter i intervju at de i 2014 fremdeles ikke har noen strategi for utfasing av støtte til programmet.

I framdriftsrapporten for 2011, og i intervju, viser EFZ videre til at deres aktiviteter for kapasitetsbygging har en bærekraftsdimensjon ved å overføre kompetanse til deltakerne. Ut fra rapporteringen, som i stor grad er kvalitativ og fortellende i formen, er det imidlertid vanskelig å danne seg et bilde av hvor mye kompetanse som faktisk er overført, og hvor varig denne kompetansen er. I framdriftsrapportene for 2011 og 2012 påpeker også EFZ selv at det er et problem å få folk til å stille opp frivillig på arrangementene deres – de blir møtt med krav om deltakergodtgjørelse ("sitting allowance") – men heller ikke dette blir nærmere omtalt med tanke på å kunne opprettholde aktiviteten.

Et sentralt formål med EFZ-prosjektet er å gjøre lokalbefolkningen mer bevisst på skadelige effekter av deres nåværende måte å utnytte skogressursene på, for å få dem til å gå over til mer bærekraftig skogsdrift. Så langt har imidlertid ikke EFZ kunnet tilby noe troverdig alternativt levebrød til de berørte lokalsamfunnene, noe som gjør det svært vanskelig å få til et skifte i bærekraftig retning.

5.4 Ambassadenes generelle vurderinger av bistandens effekt på styresett

Afghanistan: Ambassaden i Afghanistan mener at det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad bistanden har bidratt til en positiv endring i styresettet. Med bistand gjennom både multilaterale programmer, bilaterale initiativer og militær tilstedeværelse har det blitt oppstykket, og verken helhetlig eller bærekraftig. Bistanden har i liten grad tatt utgangspunkt i de tradisjonelle samfunnsstrukturene i Afghanistan. Måten en god del av bistanden og det militære nærværet har vært organisert på, har også åpnet mange muligheter for privat berikelse og korrupsjon. Det er etter hvert lagt mer vekt på kontrollsystemene, men dette skjer etter ti års internasjonalt engasjement.⁴⁹

Bosnia-Hercegovina: Vest-Balkan-seksjonen i Utenriksdepartementet viser i intervju til at det er veldig liten måloppnåelse på samfunnsnivå i Bosnia-Hercegovina; for lite har skjedd med hensyn til politisk og økonomisk utvikling i landet siden fredsslutningen i 1994. På enkelte områder har det imidlertid skjedd mer. Det statlige rettsvesenet er konsolidert, og Norge har opparbeidet seg et godt renommé for sin innsats.

49) Ambassadens svar på spørreliste, oktober 2014.

Ambassaden i Bosnia-Hercegovina opplyser i intervju at det er vanskelig å vurdere og forutsi bærekraften til norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og trekker fram justissektoren som et eksempel. Denne sektoren har mottatt betydelig støtte og er å anse som en suksess til nå. Bærekraften trues likevel av politiske utspill som underminerer myndighetsområdet til den bosniske domstoladministrasjonen. Manglende politisk vilje kan være en reell risiko for at resultatene av tiltakene for godt styresett og antikorrupsjon ikke vil bli varige.

Uganda: Ambassaden i Uganda framhever betydningen av bistand til å bygge opp kontrollorganer som er viktige for godt styresett og antikorrupsjon, slik som den ugandiske riksrevisjonen, antikorrupsjonsbyrået og menneskerettighetskommisjonen. Men ambassaden peker også på at disse organisasjonene har begrenset innflytelse på grunn av manglende vilje til endring hos den øverste politiske ledelsen. Det er derfor vanskelig å bedømme effekten av styresettbistand, og Uganda har utviklet seg mot et mer autoritært styre.⁵⁰

Zambia: Ambassaden i Zambia understreker i intervju at all bistand må vare en stund og være av en viss størrelse før man ser resultater. Ambassaden er fornøyd med resultatene fra institusjonsstøtten som har blitt gitt over tid til den zambiske riksrevisjonen og skatteetaten, og mener at det kan vises til resultater på produkt- og brukernivå. I hvilken grad dette gir resultater på samfunnsnivå og har ført til faktisk forbedring av standarder og godt styresett og antikorrupsjon, er det derimot vanskeligere å vurdere.

50) Ambassadens svar på spørreliste, oktober 2014.

6 Fakta – forvaltning av bistand til godt styresett og antikorrupsjon

6.1 Ansvarsfordeling og styring av ambassadene

Ansvar for forvaltning av bilaterale bistandstiltak for godt styresett og antikorrupsjon er i hovedsak lagt til ambassadene. Dette gjelder for tre av landene i undersøkelsen: Afghanistan, Uganda og Zambia. For Bosnia-Hercegovina er ansvaret delt mellom ambassaden og Vest-Balkan-seksjonen⁵¹ i Utenriksdepartementet. Om lag 80 prosent av midlene er forvaltet fra departementet i Oslo, mens ambassaden i Sarajevo forvalter midler til mindre prosjekter til støtte for utviklingen av sivil samfunn. Norad forvalter bevilgningen over kapittelpost 160.70 *Sivilt samfunn*, som utgjorde totalt 1,4 mrd. kroner i 2014.

Som vist i kapittel 4.1 finansieres styresettprosjekter med midler fra nesten samtlige av Utenriksdepartementets budsjettkapitler for bistand. Ambassadene som normalt forvalter tiltakene, må derfor forholde seg til langt flere kapittelposter enn tidligere, da regionbevilgningene dominerte. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det økende omfanget av de globale ordningene har gjort styringen på landnivå mer krevende.

For de ulike tilskuddsordningene som finansieres over de ulike budsjettkapitlene, er det utviklet egne såkalte ordningsregelverk. De viktigste ordningsregelverkene for styresettbistand gjelder regionalbevilgning, menneskerettigheter, kvinner og likestilling, overgangsbistand og freds- og forsoningstiltak på Vest-Balkan. Ordningsregelverkene angir mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og kontroll og oppfølging av tilskudd gitt over ordningen. Regelverkene utgjør en kobling mellom de årlige budsjettproposisjonene, som angir økonomiske rammer og årlige prioriteringer, og departementets håndbok i tilskuddsforvaltning, som skal sikre lik praksis og at departementets tilskuddsforvaltning oppfyller formelle krav.⁵²

Utenriksdepartementet viser i intervju til at i den formelle styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og ambassadene er prosessen med virksomhetsplanen et sentralt element. De viktigste dokumentene i styringsdialogen er

- a) *årsinstruksen*, som er felles for alle stasjoner
- b) departementets landspesifikke *bestillinger av virksomhetsplan* for hver ambassade
- c) ambassadenes *virksomhetsplaner* og resultatrapportering
- d) departementets *tildelingsskriv* til den enkelte ambassade
- e) *rullerende treårsplaner* som før de ble utfaset i 2012, også var en sentral del av styringsdialogen for ambassadene som regionalavdelingen har styringsansvar for, blant annet Afghanistan, Zambia og Uganda

Årsinstruksen gir de overordnede føringene og en samlet beskrivelse av den generelle politikken på bistandsområdet, mens de landspesifikke tildelingsskrivene og

51) Seksjonen skiftet nylig navn til Seksjon for Sørøst-Europa.

52) Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen datert 12.2.2014.

virksomhetsplanene gir en mer konkret beskrivelse av den strategiske tilnærmingen i hvert enkelt land.

Andre dokumenter som også er relevante i denne sammenhengen, er regional-avdelingens årlige bestilling av situasjonsbeskrivelse og resultatrapport fra ambassadene. Norads forvaltningsgjennomganger av ambassadene, dvs. kontroller av om forvaltningen av bistandsmidlene gjøres i henhold til retningslinjene, er også en del av grunnlaget for departementets styring av ambassadene.

Videre er regionale møter og samlinger for personell fra ulike norske ambassader i en region og fra departementet i Oslo også viktige for styringsdialogen. Fram til 2010 var det slike møter to ganger i året, mens det nå er minst én gang i året. I tillegg har man løpende, mer uformell dialog og instruksjer til stasjonene gjennom året. Det varierer fra stasjon til stasjon hvor omfattende kontakt departement og ambassade har utover den formaliserte dialogen. Dialogen med ambassaden i Kabul er et eksempel på mer kontakt enn normalt, blant annet som følge av egne prosesser i forbindelse med givervekoordinering, redegjørelser til Stortinget, m.m.

Spesielle begivenheter kan utløse umiddelbare behov for å justere politikken på bestemte områder. Slike saker som oppstår på ad hoc-basis, kan også bli en del av den årlige styringsdialogen hvis det aktuelle problemet er politisk viktig og vedvarer. I slike situasjoner vil departementet og ambassaden diskutere engasjementet i det aktuelle landet på lengre sikt, og om nødvendig justere kursen ut fra gjeldende virksomhetsplan.

Innenfor rammen av de overordnede føringene og styringssignalene er det ambassadene selv som i stor grad identifiserer aktuelle tiltak og samarbeidspartnere. Ettersom det er ambassadene som har best oversikt og lokal innsikt, anser ikke departementet det som hensiktsmessig å detaljstyre ambassadene.

6.2 Omtale av overordnede mål og strategier for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon – globalt og på landnivå

Å forbedre styresett og bekjempe korrupsjon dreier seg i stor grad om å utvikle sterke og effektive institusjoner, noe som i de aller fleste utviklingsland krever omfattende og langsiktig innsats og betydelig teknisk og finansiell bistand. Utenriksdepartementets bistand til godt styresett og antikorrupsjon krever derfor målrettet og strategisk perspektiv.⁵³ Departementet skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte.⁵⁴

6.2.1 Mål og strategier på globalt nivå

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de ikke har en enhetlig, skriftlig strategi for sitt arbeid med bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Samtidig viser departementet til at sentrale dokumenter på området – i første rekke stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger, fra St.meld. nr. 35 (2003–2004) og fram til i dag, gir en ganske klar visjon for hvordan et samfunn som er preget av godt styresett, vil se ut. Selv om det ikke er én entydig modell som presenteres i stortingsdokumentene, opplyser departementet at flere ulike elementer inngår i en nordisk samfunnsmodell. De mer implisitte strategiene som følger av denne overordnede visjonen, er å styrke statlige institusjoner, politisk dialog med myndighetene og stat-til-stat-bistand, samt å ivareta balansen mellom statlige institusjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner.

53) St.meld. nr. 35 (2003–2004), s. 131, 135 og 146.

54) *Reglement for økonomistyring i staten* § 9.

Utenriksdepartementet viser i brev til at det for noen av de mange temaområdene under styresett eksisterer strategidokumenter, handlingsplaner og meldinger, for andre ikke. Departementet uttaler også "at henvisning til Prop. 1 S utgjør en sentral del av det årlige tildelingssystemet til utenriksstasjonene. Her ligger også strategiske føringer for godt styresett."⁵⁵

St.meld. nr. 35 (2003–2004) er den meldingen som mest utførende beskriver norske myndigheters politikk for godt styresett. Det er ikke referanse til denne meldingen i forbindelse med omtalen av godt styresett og antikorrupsjon i styringsdokumentene.

Analysen av styringsdokumentene viser ellers at det generelt er begrenset omtale av departementets overordnede mål og strategier på dette området. I 90 prosent av tilfellene der godt styresett er omtalt,⁵⁶ er det ingen omtale av departementets *mål og strategier*, mens de er stikkordsmessig omtalt i 10 prosent.⁵⁷

Det som i første rekke peker i retning av en form for strategi i dokumentene, framgår av departementets tilbakemelding på treårsplanene for ambassadene i Afrika og Asia for årene 2009–2011. Hovedsignalet i disse tre årene er mer konsentrasjon av styresettporteføljen, til dels gjennom å satse på områder der Norge kan gjøre en forskjell, og til dels ved å integrere styresett i andre tiltak. Departementet gir ikke noen nærmere veiledning i dokumentene for hvordan ambassadene skal gjøre dette i praksis.

Antikorrupsjon

Både i St.meld. nr. 35 (2003–2004) og i St.meld. nr. 13 (2008–2009) er antikorrupsjon beskrevet som én av flere deler i arbeidet for bedre styresett, samtidig som elementene i godt styresett – for eksempel et uavhengig rettsvesen, en fri presse og en offentlighetslov som sikrer åpenhet i forvaltningen – er viktige for å bekjempe korrupsjon. Gjennomgangen av styringsdokumentene viser at det varierer mye hvorvidt godt styresett blir sett i sammenheng med antikorrupsjon. Mangelen på slik sammenheng er også omtalt i fellesevalueringen av støtte til arbeid mot korrupsjon (Norad-rapport 6/2011).⁵⁸ Mange steder blir også godt styresett og antikorrupsjon omtalt hver for seg. I analysen har det derfor vært nødvendig å skille mellom omtalen av godt styresett og antikorrupsjon.

I alle styringsdokumentene der antikorrupsjon er nevnt eller omtalt, er det ingen omtale av slike mål og strategier for arbeidet med og bistanden til antikorrupsjon i vel åtte av ti tilfeller, de er stikkordsmessig omtalt i mindre enn ett av ti dokumenter, mens de er omtalt i ganske stor grad i ett av ti.

I de tilfellene der overordnede mål og strategier for antikorrupsjonsområdet er omtalt i *ganske stor grad*, dreier det seg i hovedsak om referanser til FNs konvensjon for antikorrupsjon (UNCAC).⁵⁹ Ambassadene blir bedt om å legge UNCAC til grunn for den politiske dialogen, i samarbeid på sektornivå, og i planlegging av bistandsinnsatser. Dette blir imidlertid ikke nærmere konkretisert i noen av styringsdokumentene.⁶⁰

55) Brev til Riksrevisjonen, 23.2.2015.

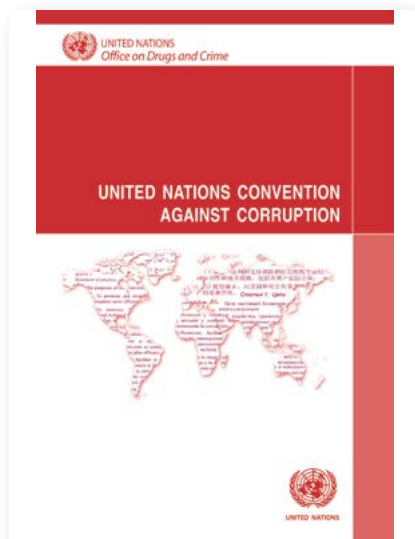
56) Styresett generelt eller enkeltelementer som for eksempel offentlig forvaltning, menneskerettigheter, politisk partier, osv.

57) For en nærmere omtale av kodingen av styringsdokumenter, se kapittel 2 og vedlegg 3.

58) *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002–2009*, s. 34, 72–73.

59) Tildelingsskriv til ambassadene i Lusaka, Kampala og Kabul for 2009 og 2010 og i den globale årsinstruksen for 2012 og 2013.

60) I Utenriksdepartementets rapport fra 10. juni 2014 om oppfølging av Norad-evaluering 6/2011 opplyses det at U4 utarbeidet et informasjonsskriv om UNCAC sommeren 2010 rettet mot ambassadørene om hvordan konvensjonen kan brukes på landnivå i den politiske dialogen. Det er imidlertid ikke referert til dette skrevet i de aktuelle instruksene.



Ambassadene blir bedt om å legge FNs konvensjon for antikorrupsjon til grunn for samarbeidet.

Bistand til gjennomføring av UNCAC dreier seg både om *direkte* støtte til spesialiserte institusjoner for korrupsjonsbekjempelse og til å utarbeide lov- og regelverk, og om *indirekte* støtte til tiltak for å bedre styresettet i mottakerlandene. UNCAC angir de mest relevante tiltakene for å forbedre styresett, men dette er ikke omtalt der det refereres til denne konvensjonen i styringsdokumentene. Samtidig blir ambassadene bedt om å holde kontakt med Sentral kontrollenhet i departementet,⁶¹ legge vekt på integrering av antikorrupsjon i pågående og planlagte tiltak, samt vurdere korrupsjonssituasjonen i det enkelte landet som del av vurderingen av søknader om bistandsmidler.⁶² En stor del av dette dreier seg altså om ambassadenes egen økonomistyring av de norske bistandsmidlene med sikte på å forebygge og avdekke misligheter i bruken av disse midlene, altså antikorrupsjon på et *administrativt* nivå.

Når det refereres til antikorrupsjon og gjennomføring av UNCAC i styringsdokumentene, er det derfor til tider uklart om Utenriksdepartementet sikter til a) indirekte policy-tiltak gjennom bedre styresett, b) direkte policy-tiltak gjennom støtte til antikorrupsjonsorganer/-lovverk, eller c) administrative tiltak gjennom økonomistyringen av de norske midlene. Dette kommer også fram i fellesevalueringen av støtte til arbeid mot korrupsjon (Norad 2011), som etterlyser mer eksplisitte og helhetlige antikorrupsjonsstrategier fra giverlandene, inkludert Norge.

6.2.2 Mål og strategier på landnivå

Gjennomgangen av ambassadenes og Vest-Balkan-seksjonens plandokumenter⁶³ viser at over halvparten av dokumentene som nevner godt styresett, også i ganske stor grad beskriver mål og virkemidler. Dette kommer klarest til uttrykk i treårsplanene, som ofte inneholder en tabell over utvalgte mål på styresettområdet, tilhørende norske bidrag eller virkemidler og faktorer som kan hindre at målene blir realisert. Når det gjelder antikorrupsjon, viser gjennomgangen av dokumentene som beskriver mål og virkemidler, at de sjelden inneholder omtale av strategisk karakter.

Målene som er presentert i tabellene i treårsplanene, framstår imidlertid i ganske stor grad som uavhengige av hverandre, altså at de ikke synes å utgjøre elementer i et helhetlig rammeverk. Beskrivelsen av mål, virkemidler og risiko er også gjennom-

61) Tildelingsskrivene for 2009 og 2010. Sentral kontrollenhet er departementets kontrollorgan for forvaltningen av midler på departementets budsjett og ansvarlig for å følge opp mistanker om økonomiske misligheter knyttet til de midlene departementet forvalter.

62) Årsinstruksene for 2012 og 2013.

63) 3-årsplaner / strategiske planer 2008–2014 (siste plan for tidsrommet 2012–14), virksomhetsplaner 2008–2013 og fordelingsnotat Vest-Balkan, inkludert Bosnia-Hercegovina 2010–2013.

gående svært generell. Tabellene illustrerer et paradoks i styresettbistanden, nemlig at målene – i tråd med Paris-erklæringen⁶⁴ – presenteres som mottakerlandets egne, samtidig som manglende politisk vilje til å gjennomføre tiltakene er oppført som en av de viktigste risikofaktorene.

Mangelen på helhetlige rammeverk og strategier bekreftes også i intervjuer med ambassadene i Sarajevo og Lusaka. Ambassaden i Sarajevo opplyser at de ikke har noen overordnet strategi for sitt arbeid med godt styresett og antikorrupsjon i Bosnia-Hercegovina. De mottar heller ikke detaljerte føringer fra departementet utover det som framgår av de aktuelle styringsdokumentene og relevante stortingsdokumenter.

Heller ikke ambassaden i Lusaka har noen egen landstrategi for sitt arbeid med godt styresett og antikorrupsjon. Ambassaden peker imidlertid på at det ikke lenger er slik at den norske bistanden til enkeltland bestemmes av en enhetlig strategi overfor landet. Dette er ifølge ambassaden en konsekvens av den overordnede innretningen av norsk bistand, der de fleste stortingsmeldinger er tematiske, og der norske prioriteringer dermed blir bestemt dels på grunnlag av tema/ sektor, dels på grunnlag av hvilken samarbeidskanal som skal benyttes, og dels på grunnlag av hvilke land som skal motta bistanden. Dette opplever ambassaden som uoversiktlig og vanskelig å forholde seg til strategisk. Denne topp-styrte tilnærmingen gjør at behovene i det enkelte landet blir tillagt mindre vekt.⁶⁵

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at selv om Norge og de enkelte stasjonene ikke har konkrete langtidstrategier for arbeidet med styresett og antikorrupsjon, så ligger visjonen om å skape et samfunn med elementer fra en nordisk modell fortsatt til grunn. Arbeidet på dette området er ikke så oppstykket som det kan framstå som når man ser de enkelte dokumentene hver for seg. I praksis er det god sammenheng i denne politikken. Den politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige situasjonen i mange av våre samarbeidsland kan endre seg raskt, samtidig som norske prioriteringer kan endres med skifte av politisk ledelse. Langsiktige strategier for innsatsen i de enkelte landene er derfor ikke nødvendigvis hensiktsmessig, ifølge departementet. Langsiktigheten blir forsøkt ivaretatt blant annet ved å inngå flerårige avtaler med partnere.

Departementet viser i intervju til at man har en egen stortingsmelding for Vest-Balkan (Meld.St. 17 (2010–2011), der styresett og antikorrupsjon er omtalt i et eget kapittel. I tillegg til antikorrupsjon mer generelt, er spesielt reformer innen justissektoren og domstolene trukket fram som tematisk satsingsområde. Videre er det utarbeidet en egen Vest-Balkan-strategi for tidsrommet 2010–2014, der institusjonsbygging er ett av de sentrale satsingsområdene, og der oppbygging av uavhengige offentlige kontrollorganer nevnes spesielt i tillegg til justissektoren.

6.3 Analyser på landnivå av hovedutfordringer for bedre styresett og antikorrupsjon

Å bidra til å forbedre styresett og bekjempe korrupsjon i sårbare stater krever innsikt i nasjonale forhold, langsiktighet og systematisk oppbygging av god landkompetanse.⁶⁶ Dette innebærer at ambassaden – når den utarbeider sine planer og velger sine tiltak – tar utgangspunkt i politiske og økonomiske maktforhold, lokale behov og hovedutfordringene med godt styresett og antikorrupsjon i vertslandet.

De sentrale styringsdokumentene er analysert med hensyn til omtale av hovedutfordringene i arbeidet med styresett og antikorrupsjon i vertslandet.

64) Refererer til OECDs Paris-erklæring om effektivitet i bistanden (2005) og prosesser for å gjennomføre denne.

65) Intervju med den norske ambassaden i Lusaka 19. mai 2014.

66) St.meld. nr. 13 (2008–2009), s. 62; St.meld. nr. 35 (2003–2004); Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

6.3.1 Omtale av styresettutfordringer

Analysen viser at det i de styringsdokumentene der styresett er omtalt, ikke er noen omtale av de nasjonale utfordringene i åtte av ti tilfeller, de er stikkordsmessig omtalt i ett av ti tilfeller, og de er omtalt i ganske stor grad i ett av ti tilfeller. Det er bare i treårsplanene at utfordringer innen styresett er omtalt i ganske stor grad.

Når det gjelder omtalen av styresettutfordringer i treårsplanene, berører disse både institusjonelle og politisk-økonomiske forhold. Beskrivelsene er gjennomgående på et overordnet nivå. Der den norske innsatsen på styresettområdet er omtalt i treårsplanene, er den ikke knyttet til hovedutfordringene i de aktuelle landene, slik disse er beskrevet i de samme dokumentene.

6.3.2 Omtale av korrupsjonsutfordringer

I de fleste av dokumentene der korrupsjon er nevnt, er nasjonale utfordringer med korrupsjon ikke omtalt i det hele tatt. I de tilfellene der det er omtalt, er dette gjort i stikkordsmessig form i ett av ti tilfeller. Også omtale i kategorien *i ganske stor grad* dreier seg om ett av ti tilfeller. Omtalen av utfordringene på korrupsjonsområdet følger med andre ord det samme mønsteret som på styresettområdet. Det gjelder også fordelingen mellom de ulike dokumenttypene, altså at det først og fremst er i treårsplanene utfordringene på korrupsjonsområdet blir omtalt i ganske stor grad.

Omtalen av korrupsjonsutfordringer i treårsplanene berører også institusjonelle og politisk-økonomiske forhold. Som for godt styresett er beskrivelsene gjennomgående på et overordnet nivå, og de dreier seg ofte om manglende politisk vilje til å gjennomføre aktuelle tiltak og reformer. Den generelle mangelen på mer omfattende og kunnskapsbaserte analyser av korrupsjonssituasjonen i mottakerlandene bekreftes også i Norad-evalueringen (Norad 2011), som peker på at disse forholdene gjør det vanskelig for giverlandene å gi overbevisende veiledning om hvordan korrupsjon skal bekjempes på en helhetlig måte.

6.3.3 Analyser av styresett- og korrupsjonssituasjonen

Ambassadene bekrefter i intervjuer delvis fraværet av mer omfattende og kunnskapsbaserte analyser av både styresett- og korrupsjonssituasjonen i de aktuelle landene. Ambassaden i Sarajevo opplyser at den ikke utarbeider egne kontekst- eller politisk økonomi-analyser med henblikk på styresett- og korrupsjonssituasjonen i Bosnia-Hercegovina. Den kjenner til at slike analyser blir utarbeidet av andre givere som har større kapasitet enn den norske ambassaden. Ambassaden baserer seg i stor grad på informasjon fra dialog med andre givere og organisasjoner, myndigheter og politikere i landet. I tillegg får den informasjon gjennom seminarer og i rapporter som er utarbeidet av relevante internasjonale organisasjoner, som UNODCs korrupsjonsundersøkelse fra 2011 og rapporter fra Transparency International i Bosnia-Hercegovina. Ambassaden har i 2012 også utarbeidet en norsk interesseanalyse som blant annet konkluderer med strategiske prioriteringer tre år framover for samarbeid med myndighetene i landet og med internasjonale partnere. Utenriksdepartementet bekrefter nytten av eksterne rapporter, spesielt EUs årlige rapporter om situasjonen i Bosnia-Hercegovina. En rapport fra 2009 bestilt fra Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) om mulig innretning av støtte til styresett på Vest-Balkan er et eksempel på tiltak som la grunnlaget for å styrke kompetansen i den ansvarlige seksjonen.

Ambassaden i Lusaka utarbeider ikke egne separate analyser av situasjonen for godt styresett og antikorrupsjon i Zambia. Ambassaden mener at dette heller ikke ville vært hensiktsmessig. For det første utarbeider Zambia selv egne utviklingsplaner og egen politikk for fattigdomsreduksjon som Norges bistandsinnsats må forholde seg til. For det andre medfører større landanalyser erfaringsmessig mye arbeid og gir få resultater. I denne forbindelse påpeker ambassaden at Norge gjennom bistanden uansett bare forholder seg til et avgrenset område. Ambassaden viser samtidig til at den utveksler erfaringer med andre ambassader, internasjonale organisasjoner, myndigheter, politiske aktører og aktører fra det sivile samfunnet. Videre følger den med i media og holder seg oppdatert gjennom politiske rapporter og analyser. Ambassaden viser også til at de store landene utfører ulike typer analyser av den politiske og økonomiske konteksten i Zambia, der flere gir ambassaden relevant informasjon.

Både ambassaden i Sarajevo og i Lusaka opplyser at de rapporterer løpende til departementet om aktuelle politiske og økonomiske forhold, blant annet om saker knyttet til styresett og korrupsjon.

6.4 Omtale av styresett- og korrupsjonsutfordringer i ambassadenes rapporter

Gjennomgangen av ambassadenes *rapporteringer* til departementet i Oslo – dvs. de halvårlige politisk-økonomiske rapportene, årsrapportene og de årlige resultatrapportene – viser at hovedutfordringene med styresett er omtalt i større grad i disse dokumentene enn i styringsdokumentene. Der styresett er omtalt, er det omtalt i ganske stor grad i noe under halvparten av tilfellene. Når det gjelder omtale av hovedutfordringene med korrupsjon, er bildet nesten likt.

Omtalen av styresett- og korrupsjonsutfordringer i de halvårlige politisk-økonomiske rapportene og i de årlige resultatrapportene går til dels en god del lenger enn treårsplanene i beskrivelse av både institusjonelle og politisk-økonomiske forhold. For styresett generelt blir det gitt til dels fyldige eksempler på hvordan valgprosesser og parlamentsrepresentanter blir manipulert, på politisk påvirkning av rettsprosesser og rettssystemet, maktkamper innad i regjeringer, trenering av prosesser med revisjon av grunnloven, undergraving av menneskerettigheter generelt og kvinners rettigheter spesielt, og på begrensninger av organisasjons- og ytringsfriheten. Innen korrupsjon blir det gitt eksempler på overdimensjonert og ineffektivt byråkrati, som er preget av nepotisme og bestikkelser på alle nivåer, på manglende framdrift i korrupsjonssaker, svake antikorrupsjonsbyråer og manglende gjennomføring av nasjonale antikorrupsjonsprogrammer.

Det er imidlertid vanskelig å se hvordan disse rapportene har blitt brukt for å planlegge den norske innsatsen på styresett- og antikorrupsjonsområdet i de aktuelle landene. Ambassadenes årlige virksomhetsplaner er først og fremst orientert mot tiltak/prosjekter og inneholder i liten grad omtale av mottakerlandets hovedutfordringer med bedre styresett og korrupsjonsbekjempelse. Fra virksomhetsplanene er det derfor vanskelig å se i hvilken sammenheng de norskstøttede tiltakene er ment å fungere.

6.5 Planlegging og vurdering av tiltak for godt styresett

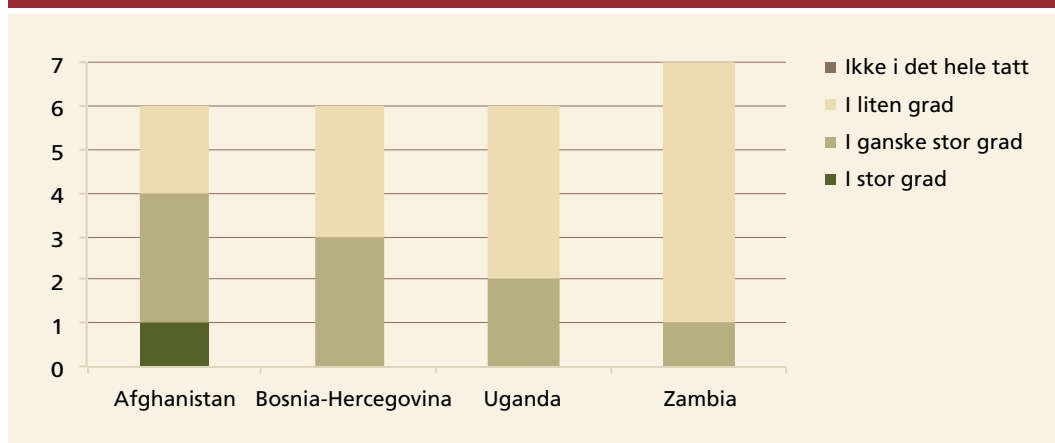
6.5.1 Kontekstanalyse og samordning med andre prosjekter

I planleggingen av tiltak for godt styresett er god forståelse av lokale forhold og sammenhenger viktig, siden endringsprosesser i mottakerlandene er styrt av politiske

forhold og prosesser som kan gjøre teknisk rettede tiltak ineffektive. Av effektivitets-hensyn er det også viktig at givne samordner bistanden godt.

Plandokumentene⁶⁷ for de til sammen 25 prosjektene er vurdert med hensyn til om de omtaler/diskuterer institusjonelle og juridiske forhold og sammenhenger, relevante faktorer knyttet til politisk økonomi, tidligere reformer og pågående eller tidligere prosjekter innen samme område (kontekstanalyse). For 15 av tiltakene er disse kriteriene i liten grad oppfylt. Figur 9 viser at kontekstanalysene for flere av tiltakene i Afghanistan holder et høyere nivå enn det som er tilfellet i de tre andre landene, der minst halvparten av tiltakene er vurdert å ha svake kontekstanalyser.

Figur 9 Foreligger det kontekstanalyse og beskrivelse av sammenheng med andre tiltak? (Antall prosjekter)



Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: Analysen av plandokumentene for flertallet av prosjektene i Afghanistan viser at de i stor grad / ganske stor grad oppfyller kriteriene til kontekstanalyse. Plandokumentene har relativt fyldige omtaler og analyse av konteksten og utfordringene med å realisere målene for prosjektene. Den største svakheten ved prosjektdokumentene sett under ett, er at halvparten ikke beskriver i hvilken grad eller hvordan prosjektet er samordnet med andre aktørers bistandsprosjekter innen samme tema.

Bosnia-Hercegovina: Prosjektene i Bosnia-Hercegovina har som fellestrekk at de ikke inneholder noen omtale av politisk økonomi og betydningen av politisk-økonomiske forhold for prosjektets utforming og risiko for måloppnåelse og bærekraft; dette til tross for at situasjonen i Bosnia-Hercegovina er karakterisert som såkalt "state capture", altså at statens institusjoner og lovverk har utviklet seg til bare å tjene en liten politisk elites snevre økonomiske egeninteresser.

Uganda: Plandokumentene for to av prosjektene i Uganda har i ganske stor grad tilfredsstillende kontekstanalyse. Disse drøfter tidligere reformer og institusjonell kontekst, men inneholder i mindre grad en politisk økonomianalyse, med en grundigere drøfting av problemet om hvorvidt det er politisk støtte på høyt nivå for prosjektenes mål. De fire andre prosjektene har svake kontekstanalyser. Ingen av de tre prosjektene som er rettet mot ulike typer kapasitetsbygging på lokalplanet, har for eksempel en beskrivelse av den relativt komplekse ugandiske strukturen for lokalforvaltning (se faktaboks 8).

67) Prosjektdokument, ekstern vurdering eller beslutningsdokument.

Zambia: De fleste kontekstanalysene for prosjektene i Zambia er svake og lite tilfredsstillende. Gjennomgangen viser at bare én kontekstanalyse er ganske tilfredsstillende. Alle prosjektene har en omtale av den historiske bakgrunnen for prosjektet, og også en relativt overordnet beskrivelse av problemet som prosjektet er rettet mot. Det som i stor grad mangler, er en nærmere beskrivelse av den institusjonelle og juridiske sammenhengen for prosjektet, drøfting av relevante politisk-økonomiske forhold, samt forbindelsen til tidligere eller nåværende relaterte prosjekter.

Faktaboks 8 og faktaboks 9 gir eksempler på to prosjekter med henholdsvis svak og god kontekstanalyse.

Faktaboks 8 Eksempel på svak kontekstanalyse: KS' samarbeidsprosjekt i Uganda

Kommunenes Sentralforbunds program i Uganda – Municipal International Cooperation (MIC) – har som mål å bygge kapasitet i samarbeidskommuner i Uganda. Budsjettet for Uganda var 2,4 mill. kroner over tre år. Den landspesifikke kontekstanalysen som presenteres i prosjektsøknaden, begrenser seg til følgende:

*In Uganda the 1997 Local Government Act gives effect to "devolution of functions, powers and services to all levels of local government to enhance good governance and democratic participation in and control of decision making by the people".**

Lokalforvaltningen i Uganda, som består av fem nivåer (*village, parish, sub-county, county* og *district*) er ikke nærmere beskrevet. Det er heller ikke noen nærmere beskrivelser av kommunene som var valgt ut for samarbeidet.

* Kommunenes Sentralforbund: Søknad til Norad for støtte for perioden 2011–2013, 30. september 2010.

Faktaboks 9 Eksempel på god kontekstanalyse: fond for sivilsamfunnsorganisasjoner i Afghanistan

Utenriksdepartementet støtter sammen med Storbritannia og andre nordiske land fellesfondet for å styrke sivilsamfunnsorganisasjoner i Afghanistan (Tawanmandi) med 30 mill. kroner i perioden 2011–2014. Prosjektdokumentet analyserer grunnleggende trekk ved den afghanske statsadministrasjonen, styringsutfordringer og forholdet mellom myndighetene og innbyggerne. Videre blir ulike organisasjonsformer i sivilsamfunnet i Afghanistan beskrevet. Det vurderes muligheter og begrensninger ved nye og tradisjonelle organisasjonsformer, samt juridiske aspekter og loven om sivilsamfunnsorganisasjoner. Dokumentet tar for seg hvordan staten har mistet mye av sin legitimitet, behovet for en ny politisk løsning i Afghanistan, og hvordan sivilsamfunnsorganisasjoner kan bidra til å bygge en ny politisk kultur med større grad av inkludering og nasjonal enighet, og til at myndighetene i større grad blir stilt til ansvar. Prosjektets økonomiske, sosiale, politiske, institusjonelle, sikkerhetsmessige og miljømessige kontekst blir kort vurdert. Andre givernes prosjekter vis-à-vis sivilsamfunnsorganisasjoner er også presentert. Behovet for å samarbeide og koordinere med andre givere for å lære og for å unngå duplisering, blir presisert.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at svake kontekstanalyser kan skyldes at ambassaden ofte føler at den generelt har god forståelse av konteksten uten at dette blir nærmere dokumentert. Det kan også tenkes at den baserer seg på kontekstanalyser som framgår av andre dokumenter, men som beslutningsdokumentet ikke direkte refererer til. Lokalt ansatte saksbehandlere kjenner konteksten enda bedre enn de norske utsendingene og ser kanskje enda mindre nødvendigheten av å gjøre dette skriftlig. Samtidig mener Utenriksdepartementet at kontekstanalyser bør framgå av prosjektdokumentasjonen.

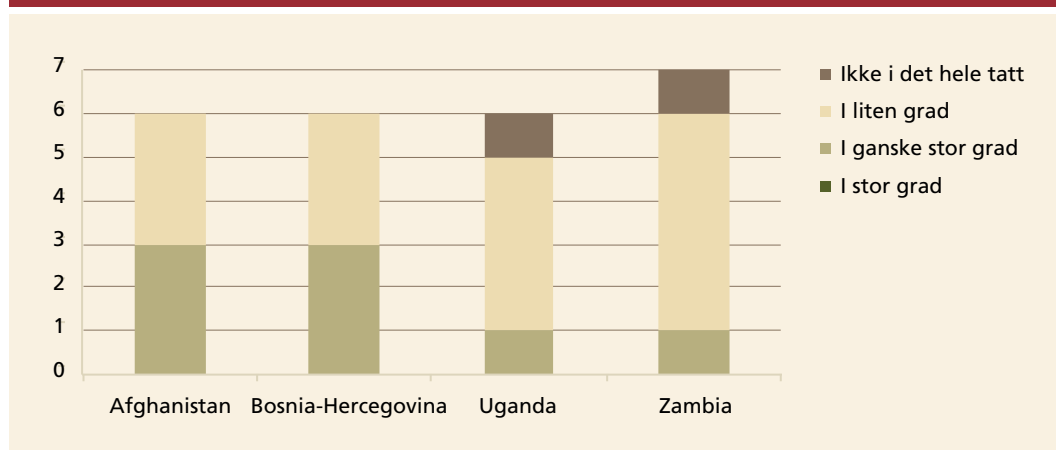
Departementet opplyser videre at dette er et område det hele tiden jobber med å forbedre, og viser til at det i Prop 1 S (2014–2015) ligger flere føringer for en bistandsreform. Disse dreier seg blant annet om konsentrasjon av bistanden, forbedrede systemer og rutiner for utarbeidelse av politisk-økonomiske analyser og analyser av menneskerettighetssituasjonen i mottakerlandene, samt å utvikle landstrategier.

6.5.2 Kvaliteten på målhierarki og resultatrammeverk

Det er foretatt vurdering av om prosjektplanene har tilfredsstillende målhierarki: om det er formulert målbare mål med god logisk sammenheng mellom målene på de ulike nivåene, og om det er etablert indikatorer for målene med tilhørende grunndata og delmål som utviklingen senere kan sammenlignes med.

Figur 10 viser at ingen av prosjektene i noen av de fire landene oppfyller alle kravene til resultatrammeverk. Og bare en tredel alle prosjektene i utvalget (8 av 25) har målhierarki og resultatrammeverk som i ganske stor grad tilfredsstiller kravene. Afghanistan og Bosnia-Hercegovina har størst andel prosjekter som i ganske stor grad har et tilfredsstillende målhierarki.

Figur 10 Er målhierarki og resultatrammeverk tilfredsstillende? (Antall prosjekter)



Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: Tre av seks prosjekter i Afghanistan har i ganske stor grad tilfredsstillende målhierarki og har målbare mål og grunndata på de fleste nivåene, samt en forholdsvis logisk sammenheng mellom de forskjellige målnivåene. Hovedtendensen er at målbarheten i prosjektene er best på produktnivå, som er det mest umiddelbare og konkrete nivået, jf. vedlegg 4. Målene blir mindre målbare, og bruken av indikatorer svekkes på høyere nivåer i målhierarkiet.

Analysen av prosjektplanene viser ellers at flere prosjekter har svært omfattende resultatrammeverk med opplisting over minst 25 sider og svært mange mål og aktiviteter. De framstår dermed som lite realistiske. Flere av prosjektene har i tillegg svært ambisiøse målformuleringer, særlig sett i lys av de krevende omstendighetene i Afghanistan.

En annen og gjennomgående svakhet i de fleste prosjektene er at de mangler målbare indikatorer med tilhørende grunndata og delmål. Ofte er det formulert indikatorer, men ikke om noe konkret som gjør det mulig å angi i hvilken grad målene nås. Dessuten er det for flere prosjekter formulert svært mange indikatorer, noe som vil gjøre datainnsamlingen og rapporteringen svært krevende. Ytterligere en svakhet i de

fleste prosjektene er at det bare unntaksvis er spesifisert hvilke data som skal samles inn med hvilken metode.

Bosnia-Hercegovina: Prosjektene i Bosnia-Hercegovina skiller seg ut fra de andre landene ved at de i mindre grad holder seg til begreper og formkrav til resultatrammeverk for bruk i planlegging og styring av prosjekter, selv om det står i departementets regelverk for tilskuddsordningen for Balkan at prosjekter skal ha målhierarki og mål med indikatorer på de ulike nivåene.

Ett av prosjektene har brukt Utenriksdepartementets mal for søknader, og det er dette prosjektet som kommer nærmest i å ha et tydelig resultatrammeverk. For tre av prosjektene er det ikke definert mål på samfunnsnivå; ett prosjekt mangler også mål på brukernivå. En del prosjekter har formulert indikatorer for mange av målene, men indikatorene er sjelden målbare. Dessuten mangler det grunndata og delmål. Det er sjelden beskrevet konkrete data som kan måle utviklingen, og hvordan disse dataene skal samles inn.

Uganda: Ett av de utvalgte prosjektene i Uganda har et tilfredsstillende målhierarki og resultatrammeverk som gir ganske stor grad av målbarhet på alle nivåene (se faktaboks 11). Dokumentanalysen viser at fire av prosjektene har lite tilfredsstillende målhierarki og resultatrammeverk, mens ett prosjekt ikke har et målhierarki i det hele tatt (JBSF).

Zambia: Selv om prosjektdokumentene i stor grad legger vekt på aktiviteter/produkter, viser analysen av prosjektplanene i Zambia at seks av sju prosjekter har en form for resultatrammeverk. Målene på alle nivåene er imidlertid ikke alltid tydelig utformet, og det er derfor vanskelig å se den logiske sammenhengen mellom nivåene. Det mangler også i stor grad målbare indikatorer for de ulike målene. Målbarheten i prosjektene er best på produktnivå, dårligere på bruker- og samfunnsnivå. Spesielt på samfunnsnivå er målene ofte generelle og urealistiske, og de mangler målbare indikatorer.

Gjennomgangen viser at det i stor grad mangler grunndata for de fleste prosjektene, noe som gjør det vanskelig å spore framgang selv der man i utgangspunktet har målbare indikatorer. Det eneste prosjektet som skiller seg ut i mer positiv retning, er ZRA⁶⁸, som har et ganske helhetlig rammeverk med konkrete mål og indikatorer, samt grunnlagsdata på alle tre nivåene. Det er god logisk sammenheng mellom de forskjellige målnivåene i dette prosjektet.

Faktaboks 10 og faktaboks 11 gir eksempler på henholdsvis svakt og godt målhierarki og resultatrammeverk.

68) Institusjonelt samarbeid mellom norsk og zambisk skatteetat.

Faktaboks 10 Eksempel på svakt målhierarki: støtte til Financial Intelligence Centre (FIC) i Zambia

Formålet med prosjektet har vært å støtte opprettelsen av en enhet for finansiell etterretning (Financial Intelligence Centre – FIC) i Zambia. I prosjektplanen var hovedmålet på produktnivå å ha en operativ enhet per april 2011. Under hovedmålet er det imidlertid ikke angitt konkret hva som må være på plass for at enheten skal kunne karakteriseres som operativ. Ut fra planen er det derfor vanskelig å se hvordan de forskjellige innsatsfaktorene skal kunne bidra til å gjøre enheten operativ. Ettersom det heller ikke finnes en milepælsplan utover målet om en operativ enhet per april 2011, gir prosjektdokumentene ikke noen mulighet for mer konkret oppfølging av framdriften.

I tillegg til hovedmålet på produktnivå er det listet opp sju mål på brukernivå for prosjektet. Målene er blant annet at politi/påtalemyndighet skal anse etterretning fra den nye enheten som relevant og av høy kvalitet, og bruke denne på en tilfredsstillende måte når den utformer påtale i saker om hvitvasking eller terrorfinansiering. Videre dreier målene seg om at rapporterende virksomheter skal følge loven og ha systemer og kapasitet for å forebygge, avdekke og rapportere om mulig hvitvasking eller terrorfinansiering. Ett av målene går også ut på at virksomheter og enkeltpersoner skal unngå å involvere seg i hvitvasking og terrorfinansiering samt i forbrytelsene forut for dette.

Ingen av målene er nærmere operasjonalisert med målbare indikatorer, og ettersom det mangler grunndata, vil det sannsynligvis være svært vanskelig å måle framgangen i prosjektet.

Faktaboks 11 Eksempel på godt målhierarki: Program for offentlig finansforvaltning og ansvarlighet i Uganda – FINMAP

FINMAP II (The Financial Management and Accountability Programme) er et Verdensbank-ledet flergiverprogram som skal styrke offentlig finansforvaltning og ansvarlighet i Uganda. Prosjektet har et relativt godt utarbeidet og fungerende system for mål- og resultatrapportering. Prosjektet har en klar logikk fra aktivitetsnivå, opp til produkt-, bruker- og samfunnsnivåene, der et sett av aktiviteter logisk leder til et produkt, og et sett produkter leder til en bruker-effekt, osv.

PEFA-indikatorene (se punkt 1.4.3) er en viktig del av systemet for rapportering med et gitt sett av indikatorer på produkt- og brukernivå, som gir en både detaljert og helhetlig vurdering av alle ledd i prosessen for statsbudsjett og -regnskap.

Før et helhetlig resultatrammeverk var på plass, var det ved den årlige rapporteringen på aktivitets- og produktnivå ingen samtidig rapportering av resultater på brukernivå. De ansvarlige for programmet var oppmerksom på denne svakheten og jobbet videre med å forbedre overvåkingssystemet. Årsrapporten for 2013 introduserte et rammeverk for "Outcome Performance Monitoring", som gir en skjematisk presentasjon av grunndata, årlige mål og faktiske resultater på brukernivå for hver av indikatorene, mens 2014-rapporten begrenser rapporteringen til grunndata og oppnådd resultat for det siste året. Rapportene gir dermed en god beskrivelse av hvordan kvaliteten har utviklet seg i offentlig finansforvaltning fra starten av.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at departementet i flere år har hatt stor oppmerksomhet på behovet for å forbedre resultatrammeverkene i prosjekter og programmer. Når Norad går gjennom ambassadenes forvaltningspraksis, blir det også gitt obligatorisk opplæring i resultatstyring og resultatrammeverk. I disse gjennomgangene vurderer Norad også resultatrammeverk og målhierarki i ambassadenes prosjektporteføljer.

Saksbehandlere kan likevel ha ulik vurdering av kvaliteten på resultatrammeverket. Departementet viser til at tilskuddsmottakeren har ansvaret for å utarbeide dette

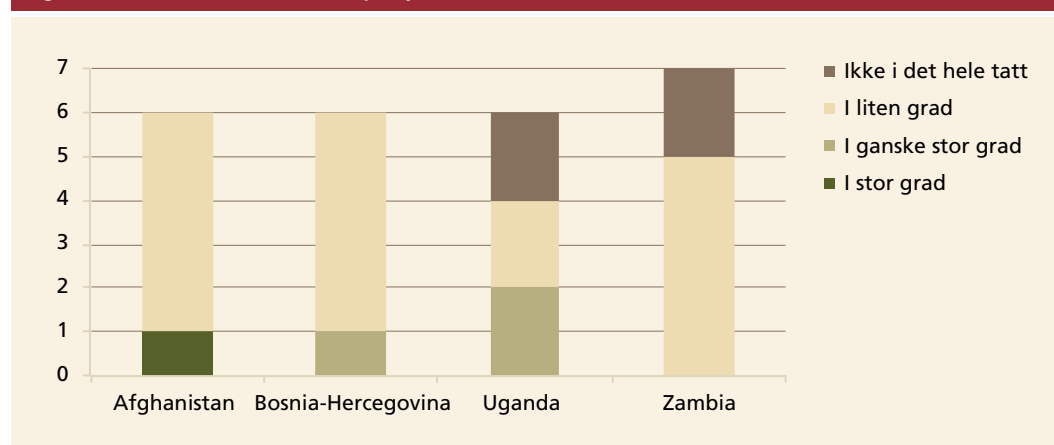
rammeverket. En del tilskuddsmottakerne har liten kapasitet og kompetanse på dette området, og tilskuddsforvalter må ofte gå mange runder med mottakeren om kvaliteten på prosjektdokumentasjonen før formuleringene kan godtas. Departementet erkjenner at resultatene som framgår av denne undersøkelsen, ikke er gode nok, og viser samtidig til at Norad-evalueringen om resultatmåling i bistanden (rapport nr. 1/2014) også påpekte de samme manglene.

Utenriksdepartementet har på bakgrunn av dette laget en omfattende oppfølgingsplan og innført nye tiltak for å styrke bistandsforvaltningens mål- og resultatstyring. Høsten 2014 ble det innført obligatoriske endagskurs i henholdsvis mål- og resultatstyring og økonomistyring for nye saksbehandlere. I tillegg er det også innført obligatorisk kurs i mål- og resultatstyring for ledere i departementet, samt at dette har blitt en del av opplæringen for aspirantene og nyansatte i administrative stillinger.

6.5.3 Analyse av risiko og vurdering av bærekraft

Figur 11 viser at de fleste prosjektene i de fire landene har svake risikovurderinger eller mangler slike vurderinger. Bare ett av de 25 prosjektene som inngår i undersøkelsen, har en risikovurdering som fullt ut er i tråd med kravene. Det vil si at risikofaktorer er identifisert, gradert med hensyn til sannsynlighet og konsekvens – altså hvor sannsynlig det er at en risikofaktor vil inntre, og hvilken konsekvens det i så fall vil ha – samt at det er foreslått tiltak som kan dempe risikoen.

Figur 11 Er risiko vurdert? (Antall prosjekter)



Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: Analysen av utvalget i Afghanistan viser at det bare ble gjennomført en grundig risikoanalyse for ett av de seks prosjektene; de øvrige fem ble i liten grad underlagt en slik analyse. Der risikofaktorer er identifisert, er det som oftest ikke vurdert sannsynlighet og konsekvens for disse. Mange av prosjektene mangler konkrete og troverdige tiltak som kan redusere risikoene.

Situasjonen er noe bedre når det gjelder forhåndsvurdering av bærekraft. Fem av prosjektene har en omtale og analyse av dette som i en viss grad inkluderer økonomiske og politiske faktorer og mottakerens eierskap til prosjektet, samt at det er formulert tiltak som skal styrke varigheten av resultatene. Ingen av de seks prosjektene har en grundig vurdering av bærekraft.

Bosnia-Herzegovina: Det er ikke gjort noen grundig risikoanalyse for fem av de seks prosjektene i Bosnia-Herzegovina. Risikofaktorene som omtales, er ofte lite konkrete og ikke gradert. For de fleste prosjektene mangler det risikodempende tiltak eller de er

formulert på et svært overordnet nivå, og er dermed til liten nytte i videre prosjektstyring og oppfølging. Dette bunner trolig i at risikofaktorene som ofte nevnes, er eksterne, dvs. at de ikke kan påvirkes særlig av prosjektledelsen. Ett unntak er et prosjekt som trekker fram risikoen for forsinkelser i anskaffelsesprosessen, og som har formulert tiltak mot dette. Vurderinger av bærekraft er noe bedre: Dette er i stor grad eller ganske stor grad vurdert for tre av prosjektene.

Uganda: To av prosjektene i Uganda har ingen vurdering av risiko, og to andre har svak risikovurdering". Bare to av prosjektene har en forholdsvis grundig risikovurdering der risikofaktorer er identifisert og vurdert, og der det er formulert tiltak som demper risikoen. Bildet er enda svakere for forhåndsvurdering av bærekraft: Dette er vurdert i liten grad for fem av prosjektene, mens det ikke er noen slik vurdering for det sjette. Det gjelder et prosjekt som støttet rammeverket for budsjettstøtten (JBSF). Et slikt prosjekt burde i utgangspunktet ha spesielt gode forutsetninger for å være bærekraftig, i og med at det skulle ha som mål å støtte opp om mottakerlandets egen regulære budsjettprosess, men midtveisgjennomgangen påpekte svak integrering av prosjektet i relevante organer.

Zambia: Dokumentanalysen av prosjektene i Zambia viser at det ikke er gjennomført risikoanalyse for to av de utvalgte prosjektene, mens det er svake risikoanalyser av de fem andre. I de sistnevnte prosjektene er det ingen gradering av risiko, og de mangler i stor grad forslag til tiltak som kan redusere risikoen. Analysen av forhåndsvurdering av bærekraft viser et tilsvarende bilde: I tre av prosjektene er dette ikke berørt, og det er vurdert og håndtert i liten grad i de fire andre. Omtalen av bærekraft nevner utfordringer som manglende eierskap, giveravhengighet og hjerneflukt etter gjennomførte kapasitetsbyggingstiltak. Det er imidlertid i liten grad forslag til hvordan dette skal håndteres. Konkrete exitstrategier mangler også.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at søkeren er ansvarlig for å utarbeide risiko- og bærekraftsanalyser, og at saksbehandleren i departementet skal vurdere kvaliteten på disse. I siste revisjon av håndboka for tilskuddsforvaltning ble det gjort enda tydeligere at saksbehandleren selv skal vurdere risiko hvis søkerens risikovurdering ikke er god nok. I 2012 lanserte Utenriksdepartementet et metodedokument for risikostyring der målet var å sikre en enhetlig og systematisk tilnærming til risikostyring i hele departementet. Departementet understreker imidlertid at det i mange tilfeller fremdeles kan være krevende for saksbehandlerne å vurdere kvaliteten på risiko- og bærekraftsanalyser.

Utenriksdepartementet viser videre til at de i 2015 har planlagt å sette i gang utvikling av verktøy for risikoanalyse på landnivå og for tilskuddsordninger, samt for sentrale sektorer i samarbeidsland.

6.5.4 Faglig kvalitetssikring / ekstern vurdering

Norge har som giver ansvar for å vurdere om forslagene til prosjekter som mottaker utarbeider, tilfredsstiller grunnleggende kvalitetskrav, jf. delkapittel 3.4. Flere av departementets regelverk for ulike tilskuddsordninger/kapittelposter viser til at prosjekter over 15 mill. kroner skal gå gjennom en ekstern vurdering i Norad eller hos andre faglige rådgivere hvis prosjektet er av en karakter som gjør dette nødvendig eller formålstjenlig. Alle prosjekter over 50 mill. kroner skal vurderes eksternt. Avvik fra disse reglene må dokumenteres.

Tabell 6 viser hvor mange av prosjektene i utvalget som det er utført ekstern vurdering av. Dette foreligger ikke for vel halvparten av prosjektene. Bosnia-Hercegovina skiller seg ut fra de øvrige ved at det ikke er innhentet ekstern vurdering for noen av prosjektene.

Tabell 6 Foreligger det ekstern vurdering fra NORAD eller andre? (Antall avtaler over 15 mill. kroner i parentes)

	Afghanistan	Bosnia-Hercegovina	Uganda	Zambia	Sum
Ja	3	0	4 (2)	4 (3)	11 (5)
Nei	3 (1)	6 (3)	2	3	14 (4)

Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: Tre av seks tiltak i Afghanistan ble ikke forhåndsvurdert separat av Norad. For ett av dem (ASGP) var bevilgningsforslaget på 42 mill. kroner, og over grensen for når departementet skal innhente ekstern vurdering (jf. ordningsregelverket for regionbevilgningen). Norad hadde i dette tilfellet vurdert et pilotprosjekt, og Utenriksdepartementet anså derfor en ny vurdering av hovedprosjektet for å være unødvendig (faktaboks 12). Tre prosjekter ble vurdert eksternt, men relativt begrenset for ett av dem (UNDP ACT). I dette prosjektet var vurderingen av resultatrammeverket svært kort, målhierarkiet og logikken i det ble ikke vurdert, og det var ingen omtale av baseline (grunndata), delmål og databehov som kunne ha dannet grunnlag for å vurdere kvaliteten på indikatorene.

Bosnia-Hercegovina: Tre prosjekter i Bosnia-Hercegovina på henholdsvis 24 og 21/51 mill. kroner (PARF og HJPC fase I / fase II) ble ikke vurdert eksternt. Disse prosjektene ligger over grensen på 15 mill. kroner i regelverket for regionbevilgningen. Regelverket for tilskuddsordningen for Vest-Balkan krever imidlertid ikke en slik ekstern vurdering – heller ikke for store prosjekter. Utenriksdepartementet, som forvalter hoveddelen av norsk bistand til Bosnia-Hercegovina direkte fra Oslo, opplyser i intervju at grensen på 15 mill. kroner ikke er relevant for landene på Vest-Balkan. Vest-Balkan-seksjonen har heller ikke midler til eksterne vurderinger.

Uganda og Zambia: Det ble innhentet faglige råd fra Norad for vel halvparten av prosjektene i Uganda og Zambia. Alle prosjekter på mer enn 15 mill. kroner inngikk i disse.

Dokumentanalysen viser videre at Norads råd i begrenset grad blir tatt til følge. Der det forelå ekstern vurdering, ble rådene i liten grad fulgt i fire av fire tilfeller i Zambia, tre av fire i Uganda og ett av tre i Afghanistan. I flere av disse (fire) er riktignok Norge en mindre giver og kan dermed ikke forvente å få fullt gjennomslag for sine forslag og kommentarer i endelig prosjektplan.

Faktaboks 12 og faktaboks 13 gir eksempler på prosjekter som ikke ble vurdert eksternt. Faktaboks 14 gir eksempel på et prosjekt som Norad har vurdert svært ulikt på to ulike tidspunkter.

Faktaboks 12 Eksempel på manglende ekstern vurdering: UNDP-ledet program for å styrke lokalforvaltningen i Afghanistan

Norge ble i 2008 spurt om å støtte et UNDP-ledet prosjekt for styrking av offentlig forvaltning på lokal- og regionalnivå i Afghanistan (Afghanistan Sub-National Governance – ASGP). Norge besluttet å bevilge 42 mill. kroner over treårsperioden 2008–2011.

Resultatrammeverket for dette prosjektet er uvanlig omfattende og utgjør hele 25 sider i prosjektdokumentet. Hovedmålet er en demokratisk stat i Afghanistan og sterkere myndighetsorganer på alle nivåer som styrer og sørger for offentlige tjenester av god kvalitet. Målet skal nås ved hjelp av kapasitetsbygging, rådgivning og påvirkningsarbeid. Prosjektdokumentet inneholder et stort antall mål innen hele spekteret av oppgaver for lokal- og regionalforvaltningen i landet. Dette gjelder blant annet skatteinnkrevningssystem, ny kommuneinndeling, innføring av mål- og resultatstyring, økonomistyring og økonomiforvaltning, system for kommunal planlegging, lokal avfallspolitikk og avfallshåndtering, kommunal infrastruktur og administrasjon, eiendomsforvaltning og innføring av hørings-system. Under disse ulike målene er det formulert 450 ulike aktiviteter.

Beslutningsdokumentet beskriver og drøfter en rekke risikofaktorer, men nevner ikke – eller problematiserer ikke – hvor realistisk prosjektet er, heller ikke åpenbare svakheter ved prosjektets design og resultatrammeverk. Det er heller ikke samsvar mellom målene i dette resultatrammeverket og målene slik de er beskrevet lenger foran i prosjektdokumentet, noe som gjør det uklart om hvilket sett av mål som faktisk gjelder. Dette blir ikke kommentert i beslutningsdokumentet. Utenriksdepartementet unnlot også å be om ekstern faglig vurdering av prosjektforslaget, selv om det var over grensen for når slik vurdering normalt skal gjøres (15 mill. kroner). Begrunnelsen for å sløyfe dette var at Norad hadde vurdert programmet i en tidligere fase (pilot), og at programmet senere ikke var vesentlig endret.

Faktaboks 13 Eksempel på manglende ekstern vurdering: PARF i Bosnia-Hercegovina

Prosjektforslaget for reform av offentlig administrasjon i Bosnia-Hercegovina (PARF) ble støttet med 24 mill. kroner. Prosjektsøknaden ble ikke vurdert av eksterne rådgivere.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) hadde tre år tidligere blitt engasjert av Utenriksdepartementet for blant annet å gi konkrete anbefalinger om hva Norge burde støtte innen offentlig sektor-reformen i Bosnia-Hercegovina, Serbia og Makedonia. Difi advarte mot å støtte innføring av avanserte forvaltningsprinsipper og forvaltningsteknikker i et land som Bosnia-Hercegovina, der offentlig forvaltning er "dysfunksjonell" (Difi 2009). Difi mente blant annet at det var lite hensiktsmessig å støtte teknisk sofistikerte it-baserte styringssystemer. I stedet burde Norge konsentrere seg om å støtte tiltak for å innføre grunnleggende forvaltningsmessige prinsipper som upartiskhet, legalitet og forutsigbarhet. Difi anbefalte Utenriksdepartementet å følge opp et forslag fra PARCO "med henblikk på å definere mer presist innholdsmessig hva Norge kunne støtte fra 2010."* Denne anbefalingen ble ikke nevnt i departementets beslutningsdokument for PARF i 2012. I stedet refererte dokumentet til at "Difi har i en rapport fra 2009 anbefalt støtte til PARCO".**

PARCO har i 2014 en portefølje på 26 delprosjekter som alle er satt ut på anbud til private konsulenter. Utvikling og innføring av moderne, it-baserte forvaltningssystemer og opplæring i it-systemer er et av satsingsområdene.

* Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi): *Promoting Good Governance in the Western Balkans. Norwegian Support to Institution Building in Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Serbia*. Difi report 2009:6. Annex, s. 22

** Utenriksdepartementet: Beslutningsdokument for PARF. 10. mai 2012.

Faktaboks 14 Eksempel på svært ulike vurderinger av tilnærmet like søknader: kommunesamarbeid Norge–Uganda

Kommunenes Sentralforbunds *Municipal International Program* består av samarbeidsprogrammer mellom noen norske kommuner og lokalforvaltning i Uganda, Kenya, Tanzania, Zambia, Madagaskar og Guatemala. To norske kommuner hadde programmer med ugandiske partnere. Programmet har pågått siden 1996. Støtten har stort sett gått fra Norad til KS gjennom treårsprogrammer.

Søknaden for perioden som dekkes av denne undersøkelsen, 2011–2013, ble levert i 2010. Beslutningsdokumentet konkluderte med at "søknaden er gjennomgående solid, velstrukturert og målrettet", og at den hadde "et konsistent målhierarki, både i søknaden generelt og målbeskrivelsen for hvert enkelt kommunepar".*

KS leverte en nesten identisk søknad for den neste treårsperioden, 2014–2016. Denne ble vurdert helt annerledes enn søknaden for forrige periode. Beslutningsdokumentet, datert desember 2013, viser følgende vurdering: "Søknaden har et svakt rammeverk for dokumentering av resultater på både programnivå og på nivå av enkeltprosjekt, svak dokumentasjon av allerede oppnådde resultater og svak kontekstanalyse."**

I sitt utkast til beslutningsdokument anbefalte saksbehandleren at støtten ble faset ut med under 50 prosent av omsøkt beløp for 2014, og ingen finansiering for resten av perioden. Dette kan vise at Norad har skjerpet kravene som stilles til resultater og kontekstanalyse, og det kan vise graden av personavhengighet i vurderingene som gjøres.

* Norad: GLO-3136 QZA-A/0008 – Beslutningsdokument, datert 17.12.2009

** Norad: GLO-3136 QZA-13/0553 KS Municipal International Cooperation 2014–2016, Beslutning om støtte. Datert 10.3.2014.

Når det gjelder bruk av eksterne vurderinger, opplyser Utenriksdepartementet i intervju at de enkelte fagavdelingene er ansvarlig for å utarbeide regelverket for *sin* ordning. Det betyr at det i stor grad er opp til fagavdelingene å fastsette kravene til kvalitetssikring for de enkelte ordningene. Departementet påpeker at det er forskjellige typer risiko i de forskjellige ordningene, noe som også kan ha betydning for kvalitetssikringen, blant annet spørsmålet om krav til ekstern vurdering.

Samtidig opplyser departementet at de nå legger opp til at kvalitetssikringen av tilskuddene skal styrkes og harmoniseres ytterligere. Dette gjøres blant annet på bakgrunn av evalueringen av resultatmåling (Norad-rapport nr. 1/2014), som påpeker at det er uklart hva regelverkene for de ulike tilskuddene krever av kvalitetssikring.

6.6 Utenriksdepartementets oppfølging av tiltak

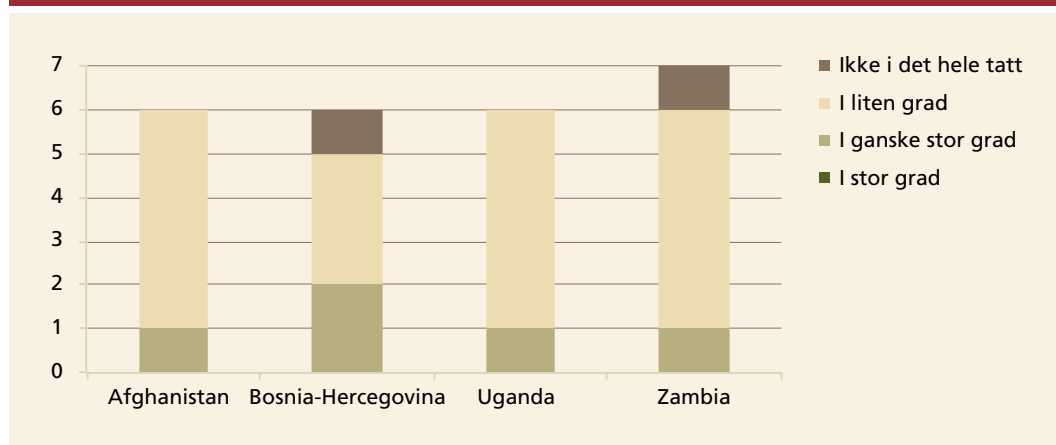
6.6.1 Rapportering i henhold til planlagte resultater

Gjennomgangen viser at det bare er to prosjekter der det er rapportert slik at graden av måloppnåelse kan leses direkte ut av framdriftsrapporteringen. Dette gjelder støtten til skatteetaten i Zambia og til offentlig finansforvaltning i Uganda (ZRA og FINMAP).

For alle de andre prosjektene er rapporteringen av fortellende karakter, ofte med hovedvekt på aktiviteter. For å vurdere disse prosjektene må man krysslese mellom prosjektdokumentet og framdriftsrapporten for å spore relevant informasjon i framdriftsrapporten for de ulike målene fra prosjektdokumentet.

Figur 12 viser hvordan prosjektene fordeler seg med hensyn til hvor relevant resultatrapporteringen er for målene i prosjektdokumentene. Fem av de 25 prosjektene er vurdert å ha framdriftsrapportering som *i ganske stor grad* inneholder relevant resultatinformasjon. Det er ingen store forskjeller mellom landene. De øvrige 20 prosjektene har framdriftsrapporter der resultatinformasjonen *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* svarer til målene som framgår av plandokumentet.

Figur 12 Er det rapportert ut fra planlagte resultater samlet sett?



Kilde: Riksrevisjonen

En vurdering av resultatinformasjonen på hvert av de tre målnivåene gir et mer detaljert bilde og viser at situasjonen er relativt sett best på produktnivå og svakest på samfunnsnivå, se tabell 7.

Tabell 7 Fordeling av prosjekter etter rapporteringens grad av resultatinformasjon på de ulike målnivåene

		Stor grad	Ganske stor grad	Liten grad	Ingen
Samfunnsnivå	Afghanistan			1	5
	Bosnia-Herzegovina		1		5
	Uganda				6
	Zambia		1		6
Brukernivå	Afghanistan		1	4	1
	Bosnia-Herzegovina		1	3	2
	Uganda	1		3	2
	Zambia		1	4	2
Produktnivå	Afghanistan		2	4	
	Bosnia-Herzegovina	1	2	2	1
	Uganda		3	3	
	Zambia		5	1	1

Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: For prosjektene i Afghanistan er det en tendens at rapporteringen er fortellende og beskrivende om ulike *aktiviteter* som er gjennomført. Informasjonen er i svært liten grad relatert til de planlagte *resultatene* (produkter og brukereffekter med respektive indikatorer). For flere prosjekter er mange av de produktene og brukereffektene som var avtalt og nedfelt i prosjektplanene, erstattet av nye. Resultatet er at mange planlagte produkter og indikatorer ikke er å finne i rapportene, og at det

dermed er vanskelig å vurdere framdrift og leveranser i prosjektperioden. Når det gjelder avvik, gir få prosjekter særskilte spesifikke forklaringer på at et oppnådd resultat ikke står i forhold til det som var planlagt. Mange prosjekter har *generelle referanser* til problemer med gjennomføringen av planlagte aktiviteter og viser til den krevende sikkerhetssituasjonen.

Utenriksdepartementet og ambassaden har i liten grad stilt krav om endringer i rapporteringen fra prosjektene. I noen tilfeller ber de om at rapporteringen bør si mer om resultater og mindre om aktiviteter. Et annet krav som går igjen flere ganger, er at ambassaden må få rapportene tilsendt tidligere for å kunne forberede seg før møtene.

Bosnia-Hercegovina: Flere av prosjektene i utvalget for Bosnia-Hercegovina har store mangler ved målhierarkiet og resultatrammeverket, noe som senere kompliserer rapporteringen om resultater. Men selv når det er planlagt mål på laveste nivå (produkt), er rapporteringen i flere av prosjektene oppstykket og lite oversiktlig med hensyn til faktisk utvikling for disse målene. Det er et fellestrekk ved en stor del av rapporteringen at den er svært fortellende om aktiviteter som er gjennomført. Ofte er også mange av de tallmessige størrelsene som presenteres, ikke relevante eller sammenlignbare med det som er presentert i prosjektplanen. På høyere nivå har bare ett prosjekt rapportert i henhold til resultatmålet.

Uganda: De samme trekkene finner man igjen i analysen av prosjektene i Uganda. Bare ett av prosjektene rapporterer klart ut fra planlagte mål. De andre fem prosjektene rapporterer i liten grad ut fra planlagte mål, eller rapporteringen beskriver bare aktiviteter uten en analyse av hva som har blitt oppnådd på bruker- og samfunnsnivå. To av disse prosjektene har en svært detaljert rapportering ut fra planlagte mål på produktnivå (JLOS og GBV), men rapporteringen er svært oppstykket (over flere hundre aktiviteter) og uten forsøk på å aggregere resultater på bruker- og samfunnsnivå.

Zambia: Gjennomgangen av prosjektene i Zambia som det foreligger framdrifts-rapporter for, viser at disse i stor grad rapporterer detaljert ut fra mål på produktnivå. Rapporteringen er mer mangelfull på brukernivå, mens det stort sett ikke er noen rapportering på samfunnsnivå. Det er generelt ingen omtale av avvik. I tilfeller der det er fullstendige målhierarkier med indikatorer, forholder den årlige rapporteringen seg til dem i liten grad. Dette gjør det vanskelig å vurdere hva som faktisk har blitt gjennomført i forhold til den opprinnelige planen. Det er også vanskelig å se sammenhengen mellom resultater på de tre forskjellige målnivåene. Rapporteringen fra sivilsamfunnsprosjektene er fortellende med lite systematisk bruk av kvalitative eller kvantitative indikatorer. Et prosjekt som skiller seg ut i positiv retning, er ZRA, der det i stor grad er rapportert ut fra mål på alle nivåer og i henhold til avtalte årlige delmål.

En gjennomgang av avtalene for de 25 prosjektene viser at 13 hadde avtaler der det ikke var tydelig krav om å rapportere i henhold til planlagte mål og resultater.

Faktaboks 15 og faktaboks 16 gir eksempler på prosjekter med henholdsvis god og svak resultatrapportering.

Faktaboks 15 Eksempel på god resultatrapportering: ZRA (Zambia)

Skatteprosjektet i Zambia (ZRA) har i utgangspunktet et godt målhierarki med et overordnet mål på samfunnsnivå, fire mål på brukernivå og tretten mål på produktnivå. Med visse unntak synes det å være god logisk sammenheng mellom de forskjellige målnivåene. Det er også knyttet indikatorer med grunndata og årlige mål til alle målene på alle nivåer i perioden 2011–2014. I rapporteringen i perioden 2011–2013 har ZRA konsekvent holdt seg til dette rammeverket, og på alle tre nivåer har det blitt rapportert mot de aller fleste målene i den opprinnelige planen. I mandatene for samtlige årsmøter i perioden 2012–2014 har ambassaden understreket at ZRA har rapportert i tråd med målhierarkiet. ZRA har også fått anerkjennelse på årsmøtene for god rapportering.

Det som mangler i rapporteringen, er nærmere forklaringer eller kommentarer til konkrete avvik eller mangler i rapportene. På et generelt nivå er det blant annet vist til utfordringer som følge av sen finansiering, bemanningsproblemer, manglende integrasjon av datasystemer / utilstrekkelig it-utstyr, men ingen av disse utfordringene er knyttet direkte til avvikene i rapporteringen. Der aktiviteter har blitt endret sammenlignet med det som står i budsjettet for samme år, er dette forklart utfyllende.

Faktaboks 16 Eksempel på svak resultatrapportering: vanskelig å sammenligne oppnådde resultater med planlagte resultater

Norges støtte til fondet for reform av offentlig forvaltning i Bosnia-Hercegovina skulle finansiere elleve delprosjekter som var beskrevet i et vedlegg til søknaden fra fondets sekretariat, PARCO, jf. delkapittel 5.2.

Det er ikke noe å finne om delprosjektenes framdrift eller resultater i rapporteringen som Utenriksdepartementet har mottatt fra sekretariatet. Delprosjektene med sine mål og aktiviteter lar seg heller ikke identifisere i rapportene som Utenriksdepartementet har mottatt. Disse rapportene handler om arbeidet med en strategi for forvaltningsreform i Bosnia-Hercegovina, men strategien har en helt annen struktur enn den som følger av delprosjektene. Konsekvensen er at Utenriksdepartementet ikke har informasjon om framdrift og oppnådde resultater for noen av delprosjektene. En annen vesentlig svakhet ved den årlige rapporteringen på engelsk er at den er svært omfattende og har en språkføring som gjør den nærmest ugjennomtrengelig.*

* For eksempel *Annual Progress Report. By the Public Administration Reform Coordinator's Office for the period January–December 2012*. Rapporten med vedlegg er på over 200 sider.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at rapporteringen kan variere ut fra hva slags avtale som ligger til grunn for prosjektet. For ti år siden hadde tilskuddsregelverket ikke særlig konkrete krav til avviksrapportering. I dag ligger det krav i avtalemålene om at tilskuddsmottakeren skal rapportere eventuelle avvik og forklare disse i forbindelse med framdriftsrapporteringen. På kurs i tilskuddsforvaltning blir det understreket at rapportering i henhold til avtalte resultatmål vil spare saksbehandlere for mye arbeid i oppfølgingen av prosjektene. På de seneste kursene har det også blitt påpekt at manglende rapportering / rapportering som ikke er i tråd med avtalen, er brudd på avtaleforpliktelsene.

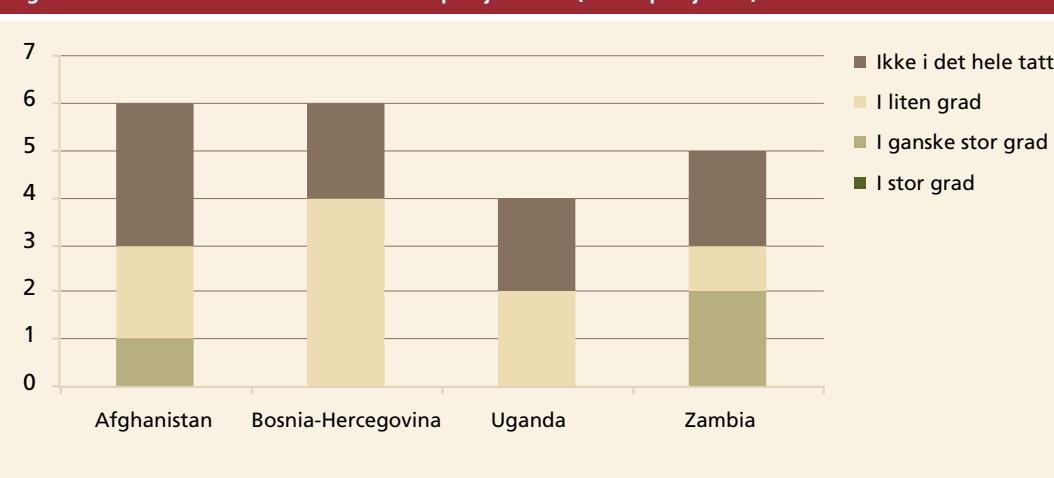
Departementet viser videre til at det innebærer en risiko – også for misligheter – hvis tilskuddsmottakeren rapporterer på noe helt annet enn det som er nedfelt i den opprinnelige planen. Det er derfor viktig at den enkelte saksbehandler er oppmerksom på dette. Dette er også tema i forvaltningsgjennomgangene, der betydningen av dokumentasjon alltid påpekes.

6.6.2 Vurdering av framdrift og måloppnåelse under gjennomføring av prosjektene

Utenriksdepartementet skal på bakgrunn av rapporteringen fra prosjektene selv vurdere framdrift, resultater og måloppnåelse og dokumentere disse vurderingene. Departementets manual for tilskuddsforvaltning viser til at slike vurderinger kan dokumenteres enten i eget notat, med påtegning for hånd på selve rapporten og/eller i referat fra møtet der rapporten blir diskutert og godkjent.

Figur 13 viser resultatet av dokumentanalyse av ambassadenes vurderinger av framdrift i prosjekter – i form av påtegninger, såkalte mandater for eller referater fra avtalte møter der framdriften og oppnådde resultater skal diskuteres. Prosjektene som Norad forvalter er tatt ut. For 18 av de 21 tiltakene i utvalget som Utenriksdepartementet har forvaltningsansvar for, blir framdrift og måloppnåelse i gjennomføringsfasen vurdert i liten grad (ni prosjekter) eller ikke i det hele tatt (ni prosjekter).

Figur 13 Vurderer ambassadene framdrift i prosjektene? (Antall prosjekter)



Kilde: Riksrevisjonen

Afghanistan: Det generelle bildet for Afghanistan er at ambassaden i svært liten grad vurderer framdriften og resultatene i de enkelte prosjektene. Det foreligger ikke en skriftlig *systematisk* vurdering av framdrift og måloppnåelse for noen av de seks prosjektene før de årlige møtene. For tre av prosjektene foreligger det heller ingen dokumenterte vurderinger av framdrift og måloppnåelse i mandater eller i referater fra avtalte møter. For fem prosjekter er ett eller flere av de avtalefestede møtene ikke avholdt. På disse møtene skal et av punktene være en gjennomgang og diskusjon av framdrift og måloppnåelsen i prosjektet. Ambassaden opplyser at den har deltatt på styremøter for noen av prosjektene, noe som har gjort de *årlige* møtene overflødige.⁶⁹ Det framgår ingen vurderinger av framdrift og måloppnåelse fra norsk side i referatene fra disse styremøtene. Når det gjelder påtegninger for hånd på prosjektrapporter, er det i enkelte tilfeller kommentert at rapporteringen i stor grad gjelder aktiviteter, og at det er lite om resultater, eller at det er uklart hva som er oppnådd.

Bosnia-Hercegovina: Departementet har i svært liten grad vurdert rapporteringen og tatt stilling til og dokumentert måloppnåelse og framdrift for prosjektene i Bosnia-Hercegovina – enten i forbindelse med behandling av innsendte rapporter eller ved årlige møter med tilskuddsmottakerne. Det tilfellet som kommer nærmest en vurdering, er i et notat der det står at "prosjektet implementeres i tråd med forutsetningene".⁷⁰ Det er i dette tilfellet ikke noen nærmere gjennomgang og realitetsvurdering av faktisk

69) E-poster fra ambassaden i Kabul, 22.4.2014 og 12.5.2014.

70) Vest-Balkan-seksjonen (Utenriksdepartementet): Rapporteringsskjema for møte 18. juni 2010.

framdrift eller måloppnåelse. Utenriksdepartementet har for øvrig i tilsagnsbrevet (avtalen) for flere av prosjektene *ikke* stilt krav om framdriftsrapportering mot planlagte mål. Tilskuddsbrevet stiller bare krav om rapportering av avvik fra planlagte aktiviteter.

Uganda: Det finnes ikke skriftlig vurdering fra ambassadens side av framdrift og resultater for noen av prosjektene i Uganda. Ambassaden opplyser at framdrift blir vurdert på regelmessige prosjektmøter. Referatene fra disse møtene viser sjelden noen form for detaljert vurdering av framdrift, og ikke noe som dokumenterer ambassadens oppfølging. Saker som ofte diskuteres, gjelder forsinkelser, godkjenning av planer og utbetalinger fra donorer. Analysen viser at prosjektmøtene for FINMAP II er de som har vært mest grundige i oppfølgingen av prosjektet – med kvartalsvise møter samt en fortløpende logg for å spore oppfølging fra tidligere møter. Ambassaden har bare deltatt på to av seks møter som er dokumentert med referat.⁷¹

Det foreligger ingen mandater for årlige møter for noen av de utvalgte prosjektene i Uganda. Slike mandater er én av måtene ambassadene kan dokumentere sine vurderinger av framdrift og resultater på. Ambassaden opplyser at mandater ikke er påkrevd for samfinansierte prosjekter.⁷² Alle prosjektene i utvalget for Uganda som Utenriksdepartementet forvalter, regnes som samfinansierte. Departementet presiserer imidlertid i brev at når ambassaden deltar på møter som er avtalefestet i en samfinansieringsavtale, skal det normalt skrives mandat. Når Norge ikke er "lead donor" skal det også normalt holdes møter der mandat og referat er avtalefestet. Felles mandat blant giverne skal godkjennes av ambassaden.⁷³

En gjennomgang av referatene fra de halvårlige prosjektmøtene i UN Joint Steering Committee Meetings, der GBV og to andre prosjekter ble behandlet, viser at relativt få av møtene ble brukt til gjennomgang av GBV-prosjektet. Referatene omhandlet først og fremst hovedpunkter i årsrapportene og finansiell status.

Zambia: Dokumentanalysen av prosjektene som forvaltes av ambassaden i Zambia viser at ambassaden i liten grad har vurdert avvik som er rapportert og andre detaljer på teknisk nivå i framdriftsrapporteringen. I dokumentasjonen for to av prosjektene (ZRA og PEMFA) framgår det imidlertid av mandater og møterefater at ambassaden har vurdert og til dels kommentert framdriften på et overordnet nivå. Ambassadens svake eller manglende oppfølging må ses i sammenheng med at resultatrapporter har blitt sterkt forsinket (FIC), at rapportene har hatt for dårlig kvalitet (NGOCC), eller at giverstrukturen er organisert på en slik måte at Norge ikke har deltatt i den direkte oppfølgingen av programmet (JGSP).

Kirkens Nødhjelp og den zambiske paraplyorganisasjonen for kvinneorganisasjoner (NGOCC) har opplyst i intervju at de ble pålagt av Norad å forlange mer systematisk planlegging og rapportering fra sine lokale partnere. Begge organisasjonene opplyste at de hadde begynt opplæring for å kunne legge om fra aktivitetsbasert til resultatbasert rapportering. Selv om de hadde vært skeptiske til nytteverdien av dette, var begge organisasjonene positivt overrasket over nytten dette begynte å få for deres egen oppfølging og rapportering. De lokale partnerne hadde også gitt uttrykk for at dette var nyttig for dem selv.

71) Referat fra PEMCOM-møter 18–23, i perioden august 2012 til november 2013. Norge var bare representert i møte nr. 21 og 23.

72) E-post fra ambassaden, 10. oktober 2014.

73) Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 23. februar 2015.

Faktaboks 17 Eksempel på manglende vurdering av framdrift og resultater: PARF i Bosnia-Hercegovina

I faktaboks 16 ble svakheterne ved rapporteringen fra PARCO beskrevet: Utenriksdepartementet har ingen informasjon som sier noe om framdrift og oppnådde resultater i enkeltprosjektene sammenlignet med planlagte resultater. Utenriksdepartementet inngikk i juni 2013 en avtale med svenske Sida om at Sida i Sarajevo skulle representere Norge i PARCOs styre. Avtalen fastsetter også at Sida skal dele og etterspørre kommentarer om Sveriges oppfølging av henholdsvis resultater, framdrift og evalueringer.

Det var ikke kontakt mellom Utenriksdepartementet og Sida om oppfølgingen fra juni 2013 til juli 2014. Sida har aldri mottatt innspill fra Norge som skulle videreformidles i styret. Sida viser i intervju til at gjeldende avtale (MoU) kan se ut til å legge opp til en større grad av informasjonsutveksling mellom de to landene enn det som har funnet sted.

Verken Utenriksdepartementet eller Sida har tatt opp svakheterne i rapporteringen med PARCO, og departementet har ikke selv foretatt noen vurdering av måloppnåelse eller framdrift i programmet eller mottatt noen slik fra Sida per november 2014. Det utarbeides sluttrapporter for avsluttede prosjekter, og Sida opplyser i intervju at PARCO vurderer disse rapportene i forhold til planlagte resultater. Sveriges representant ser det derfor ikke som sin oppgave å gjøre en selvstendig kontroll av dokumentet.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at forvaltningen av PARF ble preget av "ute av syne – ute av sinn", og at avtalen med Sida om forvaltningsansvaret ikke har fungert tilfredsstillende.

* E-postkorrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Sida/Sarajevo datert 25. juli 2014.

På spørsmål om hvordan Utenriksdepartementet ser på at det har blitt vurdert framdrift og måloppnåelse for så få av prosjektene i undersøkelsen, svarer departementet at en stor del av den "tekniske" dialogen om prosjektoppfølgingen tas per e-post på saksbehandlernivå. Samtidig peker departementet på at oppfølging underveis også er et sentralt tema i Norads forvaltningsgjennomganger. I gjennomgangene påpekes det at avtalen skal ligge til grunn for dialogen med tilskuddsmottakeren, og de årlige møtene skal brukes til å sjekke ut om avtalen følges, eventuelt justere planen hvis det er nødvendig.

6.7 Utenriksdepartementets vurdering av måloppnåelse ved prosjektavslutning, evaluering og videreføring av læring

Læring er en viktig del av kvalitetssikringen av bistandsarbeidet. Ett av de viktigste instrumentene både for kvalitetssikring generelt og læring spesielt er jevnlige og uavhengige prosjekt- og programgjennomganger og evalueringer. I tillegg kan utvikling av ny kunnskap også skje gjennom systematisering av læring og erfaring, utført av praktikere. For å kunne lære av erfaringer fra bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er det derfor viktig at Utenriksdepartementet systematiserer disse erfaringene, i første rekke gjennom evalueringer, men også i det praktiske arbeidet.

Utenriksdepartementets retningslinjer pålegger tilskuddsforvalteren å vurdere og dokumentere graden av måloppnåelse ved avslutning av tiltaket. Ingen av de avsluttede prosjektene i utvalget inneholder vurdering av oppnådde resultater i forhold til målene eller de planlagte resultatene.

6.7.1 Utenriksdepartementets vurdering av måloppnåelse etter prosjektets avslutning

Utenriksdepartementet har retningslinjer for rapportering av måloppnåelse. Disse krever at tilskuddsmottakeren ved avslutningen av et prosjekt skal sende inn slutt-rapport. Sluttrapporten skal blant annet inneholde informasjon om hva som er oppnådd, sammenlignet med målene i planen. I henhold til manualen for tilskuddsforvaltning for Utenriksdepartementet og Norad (V04, punkt 3.3) skal saksbehandler vurdere hvordan de rapporterte resultatene samsvarer med målene slik de er definert i den godkjente søknaden. Vesentlige avvik som enten er rapportert av mottakeren, eller som blir oppdaget av saksbehandleren selv, skal følges ekstra opp.

Utenriksdepartementets vurdering og godkjenning av sluttrapporteringen skal dokumenteres. Dette kan skje i form av et notat eller bli nedfelt i et referat fra møtet som har behandlet rapporten, eller ved påtegning direkte på rapporten.

Tidligere var det krav om å utarbeide et eget avslutningsdokument. Malen for dokumentet hadde en del for å beskrive resultater som var oppnådd, men det var ikke noe tydelig krav om å rapportere oppnådde resultater mot det som var planlagt. Nå er det bare et krav om avslutningsbrev (*completion letter*) til mottakeren. Formatet for dette brevet angir at tilskuddsforvalteren skal vurdere om de formelle rapporteringskravene i avtalen har blitt møtt, men stiller ingen direkte krav om å vurdere graden av måloppnåelse. Normalt skal en avtale kreve at mottakeren sluttrapporterer om oppnådde resultater sammenlignet med planlagte resultater, så indirekte er det et krav at måloppnåelsen skal beskrives og vurderes før en rapport kan godkjennes.

Afghanistan: Dokumentanalysen for de fem prosjektene i Afghanistan som er avsluttet, viser at Utenriksdepartementet ikke har vurdert måloppnåelse for noen av prosjektene ved å sammenligne oppnådde resultater med målene som var formulert i planene. Ett prosjekt (ASGP) har en påtegning på sluttrapporten fra prosjektet om at det er "vanskelig å få et klart bilde av resultatene. Som vanlig lite/svakt på impact av programmet. Målene er klare, men ikke hva som er oppnådd".⁷⁴ I avslutningsdokumentet som ble utarbeidet, heter det at "det er indikasjoner på at programmet har fokusert mye på produkter i stedet for brukereffekter".⁷⁵ Det andre eksemplet er at Utenriksdepartementets avslutningsdokument viser til en evaluering som konkluderer med at siden arbeidsforholdene i Afghanistan er blant de vanskeligste i verden, anses resultatene for å være i samsvar med målene i avtalen. Men dokumentet har ingen henvisning til hva som var målene i avtalen.⁷⁶

Bosnia-Hercegovina: Utenriksdepartementet har ikke skriftlige vurderinger av måloppnåelsen i noen av de avsluttede prosjektene i Bosnia-Hercegovina. Det foreligger ingen møtetreferater, påtegninger, notater, brev eller sluttdokumenter der slike vurderinger kommer fram. Det er ikke utarbeidet avslutningsdokument for noen av de tre avsluttede prosjektene i utvalget (TI, Registry, HJPC fase I). Departementets avslutning av prosjektene begrenser seg til et brev til tilskuddsmottakeren der rapporteringen godkjennes. Disse prosjektene hadde krav om at sluttrapporteringen skal vise til både opprinnelige mål og oppnådde resultater, og forklare eventuelle avvik. Ingen av de tre prosjektene har sluttrapporter som fyller disse kravene.

Uganda: To av prosjektene i utvalget for Uganda er formelt avsluttet. Norad har forvaltet disse, men har ikke utarbeidet et skriftlig avslutningsdokument utover sitt svar på sluttrapporten til organisasjonene, henholdsvis Caritas og Kommunenes

74) Ambassadens påtegning på arkivert versjon av *Final Report for Afghanistan Sub-National Governance Programme ASGP I* (UNDP).

75) Utenriksdepartementet: AFG-06/053 *Completion Document*.

76) AFG-07/004 *Addendum CSLD – core support Civil Service Institute, Completion document*.

Sentralforbund (KS). I sitt svar til Caritas skriver Norad at rapporteringen har vært i tråd med gjeldende retningslinjer. Norad viser videre til konkrete rapporterte resultater, som blir vurdert som positive, men de rapporterte resultatene er ikke systematisk sammenlignet med det som var planlagt. Norads svar til KS er mindre positivt, med en vurdering om at rapporteringen ikke er sterk nok, og at det er vanskelig å sammenligne rapporterte resultater med de målene som forelå i kontrakten. Utover den siste årsrapporten (2013) er det ingen sluttrapport for prosjektet; i stedet er det gitt ett års forlengelse med et nytt prosjekt. Behandlingen av det andre prosjektet (MIC) er nærmere beskrevet i faktaboks 14.

Zambia: Det foreligger avslutningsdokument for de to prosjektene som er formelt avsluttet i Zambia: finansforvaltningsreformen (PEMFA) og kvinneprosjektet (JGSP). Sluttdokumentet for PEMFA er det mest utfyllende av disse, men sier lite detaljert om ambassadens vurdering av måloppnåelse (se faktaboks 19). Ambassaden i Zambia beskriver avslutningsdokumentet som "et veldig formalisert dokument", som de ikke bruker mye tid på. Ambassaden tilkjennega imidlertid samtidig i intervju at dette kan være et ledd i prosessen som ikke har blitt utnyttet for å sikre læring. Avslutningsdokumentet for JGSP har ingen vurdering av måloppnåelse.

Faktaboks 18 gir et eksempel på manglende vurdering av måloppnåelse fra Afghanistan. Faktaboks 19 beskriver forskjellen på norsk og britisk sluttvurdering av et prosjekt som begge landene var med på å finansiere sammen med andre.

Faktaboks 18 Eksempel på manglende vurdering av måloppnåelse: antikorrupsjonsprosjekt i Afghanistan

UNDPs antikorrupsjonsprosjekt ACT (Accountability and Transparency) ble støttet av Norge fra 2007 til 2009. Ambassaden har ingen dokumentert vurdering av måloppnåelsen:

- Norge deltok ikke på møtet mellom giverne og UNDP i 2009 da den norske støtten opphørte.* Utenriksdepartementet har derfor ikke skrevet inn noen vurdering i referatet fra møtet.
- Norge sendte ikke avslutningsbrev til UNDP med formell avslutning av prosjektet og med en vurdering av om mottakeren (UNDP) har oppfylt sine avtaleforpliktelser. Ifølge avtalen skulle UNDP utarbeide en sluttrapport til Norge senest seks måneder etter avslutning av norsk støtte. Sluttrapporten skal oppsummere produkter, gjennomførte aktiviteter og oppnådde resultater sammenlignet med målene. Det er ikke utarbeidet en slik rapport for den fasen som Norge støttet, bare for den påfølgende fasen som endte i 2012.
- Ambassaden utarbeidet ikke et avslutningsdokument som skulle ha blitt arkivert på saken da avtalen mellom Norge og UNDP utløp.

Som nevnt i faktaboks 4, ga UNDP selv prosjektet en negativ evaluering av hva som var oppnådd. Få aktiviteter hadde blitt gjennomført, og prosjektet representerte lite verdi for pengene.

* UNDP Country Office for Afghanistan: Minutes of the 2nd 2009 Project Board Meeting of the Accountability and Transparency Project, 12 August 2009.

Faktaboks 19 Eksempel på norsk kontra britisk sluttvurdering av samme prosjekt: PEMFA i Zambia

PEMFA var et samfinansiert og stort prosjekt for reform av offentlig finansforvaltning i Zambia. Det ble formelt avsluttet i 2014.

Den norske ambassadens avslutningsdokument for PEMFA lister opp dokumenter som ambassaden har mottatt. Sluttrapporten fra prosjektledelsen er ikke nevnt eller vurdert. Avslutningsdokumentet gir et sammendrag av funnene i den siste evalueringen fra 2010. Den konkluderer med at det var forbedring på noen områder, men mest på områder som var finansiert *utenfor* PEMFA, som for eksempel støtten til den zambiske riksrevisjonen. Det var blandede resultater på de fleste områder. Detaljstyring fra giverne undergravde zambisk eierskap. Graden av måloppnåelse i forhold til det som var planlagt, er ikke vurdert eller omtalt. Konklusjonen i avslutningsdokumentet er at videre reform må bygge på sterkere lederskap fra mottakeren.

Det britiske avslutningsdokumentet – *Project Completion Review* – av det samme prosjektet oppsummerer de overordnede målene for prosjektet. For hvert av prosjektets resultatområder er det gitt et skjematisk sammendrag av planlagte og faktisk oppnådde resultater. For hvert av resultatområdene er det så gitt en gradert vurdering på en fempunktsskala fra A++ til C. Hvert av de fem resultatområdene er vurdert til B, som er det nest laveste (*Output moderately did not meet expectation*). En overordnet vurdering av prosjektet er også satt til B. I tillegg til den konkrete karaktersettingen gis også en kvalitativ vurdering av måloppnåelse, økonomi, kostnadseffektivitet, risiko og læring. Konklusjonen er at reformen ikke nådde sine mål, men at den har lagt grunnen for en nødvendig reform.

Det britiske avslutningsdokumentet fyller derfor følgende funksjoner: Det gir en erfaringsbasert og analytisk vurdering av graden av måloppnåelse, det oppsummerer viktige læringspunkter og gir føringer for videre støtte. Den norske versjonen gir ikke en konkret vurdering av måloppnåelse og omtaler i liten grad læring og føringer for videre støtte. Britene gikk videre med sin støtte til neste fase av PEMFA, mens den norske støtten er avsluttet.

Kilder: Royal Norwegian Embassy, Zambia 2014 og DFID Zambia (2014)

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at bakgrunnen for at avslutningsdokumentet ble faset ut, blant annet var at det ofte krevde svært lang tid å utarbeide dokumentet, og at det ofte ble brukt konsulenter til å gjøre jobben. Erfaringen var at avslutningsdokumenter ikke ga tilstrekkelig læring og erfaringsoverføring til at dette kunne forsvare å videreføre ordningen. Et avslutningsbrev er slik sett langt mer effektivt, ettersom man raskt kan få kvittert ut prosjektet etter at man har sett etter at tilskuddsmottakeren har rapportert som forutsatt.

Ifølge departementet skal det imidlertid fremdeles ligge en vurdering til grunn fra ambassadens side, selv om dette ikke går konkret fram av avslutningsbrevet. Man skal se etter at alt er oppfylt i henhold til avtalen og iverksette nødvendige tiltak hvis det er avvik. Blant annet skal man sjekke at alle aktiviteter/produkter er levert. Det følger også av god forvaltningspraksis at man lager et internt notat hvis det er store forsinkelser i prosjektet, eller hvis avslutningsbrev ikke er sendt innen rimelig tid.

Departementet opplyser videre at det er krav i ordningsregelverket for bilateral bistand om sluttgjennomgang for prosjekter på over 50 mill. kroner eller som varer i fire år eller mer. Prosjektresultater blir også rapportert videre med ambassadenes årlige resultatrapportering til departementet, som igjen blir brukt i rapporteringen til Stortinget og på Norads landsider.

Departementer ser på bakgrunn av funnene i Riksrevisjonens undersøkelse at det fremdeles er enkelte svakheter ved ambassadenes dokumentasjon av hvordan de vurderer resultatene i de enkelte prosjektene/programmene.

Utenriksdepartementet påpeker at det generelt kan gjøres mye med bedre opplæring, bedre regelverk og strengere krav. Det er også viktig å bevisstgjøre ledere både på stasjonene og hjemme om betydningen av god tilskuddsforvaltning. Kvaliteten på tilskuddsforvaltningen er for øvrig et fast punkt i medarbeidersamtaler med stasjons-sjefene.

6.7.2 Utenriksdepartementets oppfølging av evalueringer

Gjennomgangen nedenfor har tatt utgangspunkt i de fire evalueringene som er mest relevante for temaet godt styresett og antikorrupsjon, og gjennomført etter at *Instruks for evaluerings-virksomheten i norsk bistandsforvaltning* ble vedtatt i mai 2006, jf. kapittel 2.

Evalueringene utføres av eksterne konsulenter på oppdrag fra Norads evaluerings-avdeling. Rapportene ender normalt i anbefalinger. Norads evalueringsavdeling oppsummerer hver evaluering og høringsuttalelser i et notat til Utenriksdepartementet som også inneholder forslag til oppfølgingstiltak. Departementet behandler dette notatet, fastsetter de tiltakene som skal settes i verk i en oppfølgingsplan, og angir ansvar og tidsramme for oppfølgingen. Det blir utarbeidet en rapport ett år senere om oppfølgingen av tiltakene.

Gjennomgangen viser at departementet i hovedsak følger sin egen instruks, med andre ord utarbeider oppfølgingsplaner og -rapporter. De to viktigste fellesnevnerne blant anbefalingene og konklusjonene i de forskjellige evalueringene synes å være oppfordringen om økt bruk av politisk økonomi-analyse og endringsteori, samt mer strategiske tilnærminger – basert på slike analyser og teorier. Disse anbefalingene har ikke blitt fulgt i særlig utstrekning hittil, men det er enkelte unntak. Strateginotatet *Norge–Zambia 2015* ser ut til å være i tråd med disse anbefalingene. Videre har programmet Olje for utvikling (OfU) stor oppmerksomhet på bruk av kontekststudier og politisk-økonomisk analyse som grunnlag for sine samarbeidsavtaler. Slik sett ser dette programmet ut til å representere en ny og mer aktiv tilnærming innen godt styresett og antikorrupsjon.

Evaluering av bistandssamarbeidet med Zambia 1991–2005

Denne evalueringen hadde seks hovedanbefalinger som alle er relevante for temaet godt styresett og antikorrupsjon:

- 1 Forbedre forståelsen av den politiske konteksten i Zambia, blant annet gjennom bruken av politisk økonomianalyse
- 2 Støtte videre utvikling av organisasjoner og institusjoner for kontroll og ansvarliggjøring av myndighetene
- 3 Støtte kapasitetsbygging for desentralisering
- 4 Inkludere sivilsamfunnsorganisasjoner i dialogen mellom givere og myndighetene for å styrke ansvarliggjøringen av myndighetene overfor befolkningen i Zambia
- 5 Vri støtten fra norske til zambiske sivilsamfunnsorganisasjoner, ikke minst organisasjoner som arbeider for å styrke folkelig opinion, og som har en menneskerettighetsorientert dagsorden
- 6 Oppmuntre til intellektuell og offentlig debatt om politiske spørsmål og fattigdomsreduksjon

Gjennomgangen for evalueringen av bistand til Zambia viser at anbefaling nr. 4 ikke har blitt fulgt opp. Departementet har – i noe ulik grad – fulgt opp de øvrige anbefalingene, enten ved å formulere nye tiltak, ved å begrunne hvordan de allerede er håndtert eller reflektert i planer, eller ved å begrunne hvorfor departementet er uenig i en anbefaling og ikke vil følge den. Det er særlig anbefalingene om bruk av politisk-økonomisk analyse (1), støtte til organisasjoner og institusjoner for ansvarliggjøring (2) og vridning av støtten fra norske til zambiske sivilsamfunnsorganisasjoner (5) som har hatt betydning for ambassadens arbeid og planlegging av det videre bistandssamarbeidet med Zambia.

Når det gjelder punktet om bruk av politisk økonomianalyse, gir ambassadens strateginotat *Norge-Zambia 2015* en kortfattet og god overordnet framstilling av maktrelasjoner og politisk-økonomiske forhold i Zambia. De norske strategiske veivalgene fram mot 2015 følger logisk av denne beskrivelsen.

Både virksomhetsplanen og tildelingsskrivet for Zambia for 2008 viser til evalueringen og behovet for innsikt i utviklingshindre. I treårsplanen for 2010–2012 er det opplyst om at anbefalingen om mer strategisk bruk av politisk økonomianalyse har ligget til grunn for arbeidet med planen.

Evaluering av arbeid mot korrupsjon

Denne evalueringen har til sammen åtte hovedanbefalinger som alle er relevante for temaet godt styresett og antikorrupsjon:

- 1 En klarere og kunnskapsbasert tilnærming til antikorrupsjon, for eksempel gjennom en antikorrupsjonsstrategi
- 2 Økt vekt på kunnskapsinnsamling og -formidling
- 3 Styrke gjensidigheten mellom styresett-tiltak og spesifikke antikorrupsjonstiltak
- 4 Sektor-tilnærming til antikorrupsjon, for eksempel vurdere alle former for – og "drivere" bak – korrupsjon i en sektor
- 5 Støtte samarbeid mellom institusjoner for antikorrupsjon framfor støtte til enkelt-institusjoner
- 6 Sterkere giverkoordinering
- 7 Bruke korttidstiltak for å styrke effekten av langtidstiltak
- 8 Ikke gjøre skade: huske at dårlig bistand kan lede til korrupsjon

Ut fra gjennomgangen av de aktuelle dokumentene synes det som om fire av anbefalingene – nr. 2, 4, 6 og 7 – har blitt fulgt opp delvis. De fire øvrige anbefalingene – nr. 1, 3, 5 og 8 – ser ikke ut til å ha blitt fulgt opp i Utenriksdepartementets oppfølgingsplan. Når det gjelder anbefaling 5 og 8 opplyser imidlertid departementet i brev at det finnes eksempler på at disse anbefalingene like fullt følges i praksis. Ambassaden i Lusaka støtter bl.a. samarbeid mellom flere institusjoner som er sentrale på antikorrupsjonsområdet i Zambia (anbefaling 5). Norads antikorrupsjons-gjennomganger på ambassadene og integrering av antikorrupsjon i satsinger som Olje- for utviklingsprogrammet er eksempler på tiltak som forebygger korrupsjon i norske bistandstiltak (anbefaling 8).

Der anbefalingene ser ut til å ha blitt fulgt opp, er departementets tiltak for oppfølging på et annet nivå enn det som er anbefalt. Anbefalingene i evalueringen⁷⁷ legger vekt på tiltak for å bekjempe korrupsjon på *landnivå*. Departementets oppfølgingsrapport, på sin side, viser til generell norsk støtte til antikorrupsjonsarbeidet av relevante

77) Evalueringens synteserapport, som baserte seg på fem landstudier for henholdsvis Bangladesh, Nicaragua, Tanzania, Vietnam og Zambia.

multilaterale organisasjoner, til sentrale frivillige organisasjoner på området og til tenketanken U4 (i Norge).

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at noe av forklaringen på dette spriket kan ha sammenheng med selve prosessen med utforming og gjennomføring av evalueringen. For eksempel var Norge i ferd med å trekke seg ut og trappe bistanden kraftig ned i to av landene som er med i undersøkelsen, henholdsvis Nicaragua og Vietnam.

På landnivå viser styringsdokumentanalysen at evalueringen bare er omtalt i virksomhetsplanen for 2012 for ambassaden i Zambia. Planen viser til at det er en prioritert oppgave i ambassadens antikorrupsjonsarbeid i 2012 å følge opp anbefalinger i evalueringen. Det er grunn til å tro at evalueringen også har blitt lagt til grunn på overordnet nivå, dvs. i departementets årsinstrukser for 2012 og 2013, selv om de ikke refererer spesifikt til denne. Her blir den norske antikorrupsjonsinnsatsen konkretisert, men som allerede omtalt, synes en stor del av dette å dreie seg om ambassadenes egen økonomistyring av de norske bistandsmidlene for å forebygge og avdekke misligheter.

Evaluering av norsk bistand til Afghanistan 2001–2011

Denne evalueringen gir ingen anbefalinger, men presenterer et sett med konklusjoner basert på ulike kriterier for vurdering av bistand. Både Norads anbefalingsnotat og Utenriksdepartementets oppfølgingsplan inneholder imidlertid konkrete anbefalinger, basert på denne evalueringen og andre evalueringer.

Evalueringen slår fast at sikkerhetssituasjonen og uenighet mellom giverne om hvordan man skulle gjennomføre tiltak for statsbygging og styresettreformer er viktige årsaker til at bistanden til Afghanistan hittil har gitt begrensede resultater. I evalueringen vises det til at Norge har vært en pålitelig giver som har lyktes med å følge prinsippene om mottakerorientering av bistanden i praksis. Når det gjelder effekter på bruker- og produktnivå, finnes det reelle resultater som også kan tilskrives norske bidrag. Norges kontekstanalyse i Afghanistan har vært god og har dannet en del av grunnlaget for diskusjon omkring politiske veivalg.



Korrupsjon motvirker utvikling i Afghanistan.

Foto: Munir Squires

Evalueringen peker samtidig på at hovedårsaken til begrensede resultater i Afghanistan er dårlig styresett og korrupsjon, og at alle givne har tatt enorme risikoer som har økt i takt med økningen i de afghanske budsjettene. Dessuten har Utenriksdepartementets egne forvaltningssystemer for kontroll av bruken av tilskuddsmidlene ikke noen effekt på storskalakorrupsjonen som finner sted på departementsnivå i Afghanistan. Spørsmålet om storskalakorrupsjon er ikke tatt opp i Norads anbefalingsnotat eller i departementets oppfølgingsplan.

Evalueringen etterlyser økt bruk av politisk økonomianalyse og konfliktanalyse for å utvikle mer operasjonelle strategier og strategier for å håndtere risiko. Selv om evalueringen slår fast at politisk-økonomiske forhold som korrupsjon og bruk av beskyttelsesnettverk motvirker sentrale utviklingsmål for Afghanistan, har dette fått begrenset plass i Norads notat og i departementets oppfølgingsplan. I planen prioriteres det først og fremst å styrke bistandens konfliktsensitivitet (for eksempel betydningen av etnisk sammensetning i området tiltaket retter seg mot), og da i første rekke gjennom arbeidet til de frivillige organisasjonene.

Norge oppfordres til å revurdere sin strategi og planlegging av bistandsinnsatsen i Afghanistan. Bedre strategier er basert på gode teorier om hvordan endring kan skje. Oppfordringen om å revurdere strategi og bistandsplanlegging med utgangspunkt i endringsteori er likevel ikke tatt opp i anbefalingene fra Norads evalueringsavdeling eller i departementets plan for oppfølging. Når det gjelder landstrategi, viser departementet til Verdensbankens arbeid med utvikling av et nytt resultatrammeverk for Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARFT), som Norge er en viktig bidragsyter til. Departementet påpeker i brev at en endringsteori bør inngå som en del av en slik strategi.

Konklusjonene om storskalakorrupsjon, politisk økonomi og strategi er ikke reflektert i styringsdialogen med ambassaden i Kabul i de to årene etter at evalueringen ble publisert. Det nærmeste man kommer, er resultatrapporten fra ambassaden for 2012 som viser til at korrupsjonsproblematikken i Afghanistan også ble omtalt i evalueringen. Videre opplyser ambassaden i den politisk-økonomiske rapporteringen for andre halvår 2012 at den vil ta lærdom av evalueringen når den inngår nye avtaler og planlegger bistandsinnsatsen for årene framover.

Evaluering av Olje for utvikling-programmet (OfU)

Fire av denne evalueringens tolv hovedanbefalinger har direkte relevans for temaet godt styresett og antikorrupsjon:

- 1 OfU bør styrke internasjonale strategiske partnerskap for godt styresett i petroleumssektoren ytterligere
- 2 "Ressursforbannelsen", altså hvordan lands rikdom på naturressurser oftest er forbundet med dårlig styresett og konflikt, bør være et hovedspørsmål for OfU-programmet
- 3 Godt styresett bør være et synlig tverrgående hensyn i OfU-programmene i sentrale samarbeidsland
- 4 Valg av samarbeidsland bør ta utgangspunkt i stater der potensialet for godt styresett og politikk i favør av fattige er størst. Hvis politikk og praksis beveger seg i feil retning, bør beslutning om å trekke seg ut av samarbeidet, kunne fattes raskt

Anbefaling 1 ser ikke ut til å ha blitt fulgt opp i Utenriksdepartementets oppfølgingsplan. Det må likevel tas med i betraktning at evalueringen viser til at OfU allerede er i partnerskap med noen av de sterkeste forkjemperne for godt styresett innen sektoren. Departementet viser også til at norske myndigheter i 2014 har utvidet støtten til slike

organisasjoner. anbefaling 2 ser ut til å ha blitt delvis fulgt opp, ved å legge større vekt på oppstarts- og baselinestudier. I rapporteringen er det likevel ingen referanse til tiltak mot ressursforbannelsen eller hvordan disse skal integreres i OfUs målhierarki. Departementet viser i brev til at endringsteorien som er beskrevet i veilederen for OfU-programmet er en konkretisering av tiltak rettet mot ressursforbannelsen.

Anbefaling 3 ser også ut til å ha blitt delvis fulgt opp, i første rekke gjennom støtte til ikke-statlige aktører som fremmer og styrker godt styresett i petroleumssektoren.

Anbefaling 4 ser ut til å ha blitt fulgt opp i ganske stor grad. I departementets oppfølgingsrapport opplyses det at programveilederen har inkludert krav om kontekststudier som politisk økonomianalyse, og at slike analyser er utført for flere konkrete land. Den viser også til at antall samarbeidsland i OfU-programmet er redusert, og at søknader fra flere nye land også har blitt avslått. Programmet arbeider med å innlemme strategier for uttreten i avtalene med både nye og etablerte samarbeidsland.

Oppsummering og Utenriksdepartementets vurdering av oppfølging av anbefalingene

Ut fra gjennomgangen av de aktuelle evalueringene ovenfor kan det se ut som om flertallet av anbefalingene og/eller konklusjonene som gjelder godt styresett og anti-korrupsjon mest, er fulgt opp delvis eller ikke har blitt fulgt opp. Med enkelte unntak er det også meget begrenset omtale av anbefalingene og oppfølgingen av disse i departementets styringsdialog med ambassadene.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at det hender at de ansvarlige i departementet ikke alltid er enig i de aktuelle anbefalingene. De er heller ikke forpliktet til å følge disse anbefalingene. Da er det viktig at man heller bruker dem på den måten man mener er mest hensiktsmessig.

Departementet peker videre på, som en generell utfordring, at det tar lang tid å gjennomføre evalueringer, noe som innebærer at mye kan ha endret seg fra en evaluering blir satt i gang, til anbefalingene endelig blir offentliggjort. Departementet forsøker derfor å gjøre evalueringene enda mer relevante for det løpende bistandsarbeidet, blant annet ved å sikre eierskap til evalueringene på et tidligere tidspunkt enn det som har vært praksis tidligere. Det er evalueringsavdelingen i Norad som bestemmer hva som skal legges inn i evalueringsprogrammet, og som administrerer selve evalueringsprosessen, men departementet mener at de blir konsultert og involvert i de forskjellige fasene av denne prosessen. En stor del av styrkingen på dette området er et resultat av den oppfølgingsplanen som ble laget på bakgrunn av Norads evalueringsstudie (rapport 8/2012).

6.7.3 Ambassadenes rapportering om effekt av tiltakene i de enkelte landene

Gjennomgangen av de aktuelle styringsdokumentene⁷⁸ viser at bistandens effekt på styresett- og antikorrupsjonsområdet først og fremst er omtalt i de årlige resultatrapportene fra ambassadene.

I resultat- og årsrapporter fra ambassaden i Zambia er effektene av bistanden til godt styresett og antikorrupsjon beskrevet i ganske stor grad. Effektene av bistanden er også omtalt i ganske stor grad i noen av rapportene fra ambassadene i Uganda og Afghanistan. Ambassaden i Bosnia-Hercegovina beskriver ikke effekten av bistanden på tilsvarende måte, men har som nevnt ansvaret for en mindre del av styresettbistanden til landet.

⁷⁸) Politisk-økonomisk rapportering fra og med første halvår 2012 til og med andre halvår 2013, resultatrapporter for perioden 2007–2012 (både separate og som del av strategiske planer / treårsplaner for perioden 2009–2012), og årsrapporter 2007–2012 (som del av virksomhetsplanene 2008–2013).

Rapportene fra ambassaden i Zambia omtaler blant annet norsk støtte til gjennomføring av presidentvalg, samt til offentlig finansforvaltning, til den zambiske riksrevisjonen og den zambiske skatteetaten. For bistand til antikorrupsjon viser ambassaden til støtten til den zambiske enheten for finansiell etterretning til opplæring av dommere i økokrimsaker. Når det gjelder støtten til den zambiske riksrevisjonen, heter det at en større andel av statsregnskapet nå blir revidert, og at rapporteringen til parlamentet er forbedret. Det opplyses at også myndighetenes oppfølging av riksrevisjonens merknader har blitt bedre. Ambassaden mener at dette har gitt riksrevisjonen større autoritet. Videre har støtten til den zambiske skatteetaten gitt betydelig økte skatteinntekter fra gruvesektoren.

Omtalen for øvrig er i ganske stor grad beskrivelser av gjennomførte aktiviteter. Svak måloppnåelse eller årsaker til dette er lite berørt i resultatrapporteringene.

Ambassaden i Lusaka opplyser i intervju at personalet utveksler løpende erfaringer fra prosjektene på ukentlige møter. Dette er en viktig del av læringsprosessen og utgjør en del av grunnlaget for å beslutte videreføring eller avslutning av prosjektene. Videre er det obligatorisk å utarbeide et overføringsnotat når en ny saksbehandler overtar prosjektporteføljen. Ambassaden skriver også normalt et sluttdokument når et tiltak er avsluttet, men mener at det er relativt lite læring og erfaring som framgår i dette dokumentet. Sluttdokumentet er et formalisert dokument som ofte kommer på et sent stadium i prosessen. Ambassaden mener at dette kanskje kan være et ledd i prosessen som ikke har blitt utnyttet for å sikre læring.

Utover dette mener ambassaden at det er grenser for hvor mye ressurser de kan bruke på skriftlig dokumentasjon av en kontinuerlig læreprosess, og på å "beskrive det man tenker". Ifølge ambassaden er læringsprosessen i stor grad uformell, muntlig og "organisk", og det dreier seg også i stor grad om institusjonell og individuell profesjonell hukommelse. Det er de enkelte ansatte som bringer med seg kunnskapen. Alle bruker det erfaringsgrunnlaget de har fra prosjekter og programmer de kjenner til, fra Zambia og andre steder, og fra det de leser og lærer som profesjonell bistandsforvalter. Kunnskapsoverføring og læring sikres videre gjennom diskusjoner som blant annet føres med lokal stab, i forbindelse med kursvirksomhet og gjennom andre samtaler som pågår i ambassaden gjennom året. Mer generell kunnskap hentes også fra tematiske samlinger og fra fora for blant annet landøkonomer, for bistandsråder og på ambasadørnivå. Ambassaden mener derfor at systematiske evalueringer og oppsummeringer av erfaringer fra avsluttede og spesifikt norskfinansierte prosjekter i Zambia vil ha begrenset generell nytte, men selvsagt være en del av det større erfaringsgrunnlaget.

Den norske ambassaden i Sarajevo opplyser i intervju at den ikke har noen formalisert prosedyre for evaluering og læring av prosjekter. Ambassaden påpeker samtidig at det ble utarbeidet et erfaringsnotat det første året etter at ambassaden startet med støtte til sivilsamfunnet i Bosnia-Hercegovina. I tillegg viser ambassaden til at de internasjonale aktørene i landet utveksler erfaringer, både i sektormøter og bilaterale møter, samt at ambassaden drøfter prosjektporteføljen i ukentlige interne møter.

Vest-Balkan-seksjonen i Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de har vært svake i skriftlig dokumentasjon på prosjektnivå. Dette har ført til at hukommelse og læring i for liten grad har blitt institusjonalisert. Seksjonen understreker at den har tatt lærdom av dette og må sørge for mer skriftlighet. Behovet for økt skriftliggjøring er også påpekt i Norad-evalueringen av norsk støtte til Vest-Balkan.⁷⁹ Seksjonen opplyser videre at de er i gang med en prosess for å legge om til horisontal spesialisering:

79) Evaluation of Norwegian Development Cooperation with the Western Balkans, Norad evalueringsrapport 7/2010.

prosjekter innen samme tema, men i ulike land, vil bli lagt til samme saksbehandler. Dette er et resultat av læring og observasjon av svakheter i tidligere praksis.

Den norske ambassaden i Kabul opplyser i brev at dokumentasjon av læring og videreføring av erfaringer på prosjekt- og programnivå i stor grad praktiseres i henhold til god forvaltningsskikk. Ambassaden opplyser at den leser rapporter med henblikk på å lære og overføre erfaringer, og tar dette opp i dialogen med partnerne. Dersom et prosjekt skal motta støtte i en ny fase, vil læring og beste praksis inngå i analyse og utforming for neste fase. Ambassaden opplyser at den også omtaler læring i avslutningsdokumenter.⁸⁰

Den norske ambassaden i Kampala viser til at dokumentasjon av læring og videreføring av erfaringer inngår som en sentral del av prosessen med virksomhetsplanen.⁸¹

80) Brev fra den norske ambassaden i Kabul til Riksrevisjonen, 26. oktober 2014.

81) Brev fra den norske ambassaden i Kampala til Riksrevisjonen, 23. oktober 2014.

7 Vurderinger

Kvaliteten på et lands styresett er grunnleggende for å oppnå økonomisk og sosial utvikling og også for at bistand generelt skal ha positiv effekt, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Selv om det kan være vanskelig å måle endringer i kvaliteten i styresett, tyder flere sentrale indikatorer for styresett og korrupsjon at det ikke er vesentlig framgang for mange land. Dette gjelder også for landene som har mottatt betydelig norsk bistand til dette de siste 15–20 årene, deriblant de fire landene i denne undersøkelsen.

Norge har gitt betydelig bistand for å stimulere til godt styresett og bekjempelse av korrupsjon i mange ulike land, om lag 26 mrd. kroner i perioden 2004–2014. Hvorvidt et bistandsprosjekt for godt styresett gir den ønskede effekten på samfunnsnivå, vil være avhengig av mange faktorer, og mange av disse kan ikke kontrolleres verken av mottakeren av tilskuddet eller av Utenriksdepartementet som tilskuddsforvalter. Departementet kan derimot legge forholdene godt til rette for at prosjektene skal nå de målene som er satt. På overordnet nivå dreier dette seg om å ha en god forståelse for de spesielle utfordringene med styresett og korrupsjon i de enkelte landene, og å ha en målrettet og strategisk tilnærming til disse utfordringene. På prosjektnivå betyr det blant annet å sikre at planene har god kvalitet, å sørge for god og tett oppfølging av tiltakene i gjennomføringsfasen, og å ha tilfredsstillende systemer for å vurdere måloppnåelse i prosjektene. Det er også viktig å ha gode systemer for å lære av feil og vellykkede prosjekter.

Undersøkelsen viser flere tilfeller av god forvaltningspraksis og flere eksempler på god måloppnåelse, noe som gir grunnlag for læring og bedre forutsetninger for å oppnå resultater. Hovedinntrykket fra undersøkelsen er likevel at det er svakheter i flere ledd av forvaltningen av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Det er ingen eksplisitt strategi på overordnet nivå, og heller ingen landstrategier utover å redusere antall prosjekter eller konsentrere seg om en spesiell sektor. Kombinert med begrensede skriftlige styringssignaler og stor grad av delegering til ambassadene svekker dette den strategiske innretningen av bistanden. Dette kommer til uttrykk ved stor spredning av bistanden, spesielt med hensyn til antall land og prosjekter. På planstadiet har flertallet av prosjektene svake eller manglende kontekstanalyser. Flertallet av prosjektene har klare svakheter ved målhierarki og resultatrammeverk, og risikovurderingene har mangler eller mangler helt.

Også i gjennomføringsfasen er det systematiske svakheter. Få prosjekter rapporterer om det de faktisk skulle oppnå. Utenriksdepartementet påpeker sjelden disse svakhetene i rapporteringen og tar i liten grad stilling til måloppnåelse i prosjektene når det mottar og behandler rapporter fra tilskuddsmottakere. Samlet sett svekker dette grunnlaget for å oppnå målene for prosjektene i betydelig grad. Fire av fem prosjekter i utvalget har lav måloppnåelse. De fleste prosjektene har liten eller usikker bærekraft, det vil si at det er lite sannsynlig eller svært usikkert om de vil gi noen resultater og virkninger etter at bistandsfinansieringen avsluttes.

Utvikling av styresett og bekjempelse av korrupsjon er komplekse og langvarige endringsprosesser. God forvaltning av bistand bedrer mulighetene for at prosjektene gir gode resultater på produkt- og brukernivå, og øker dermed sannsynligheten for positiv effekt også på samfunnsnivå. Undersøkelsen tyder på at Utenriksdepartementet med sin forvaltning ikke legger forholdene godt nok til rette for gode og varige resultater.

7.1 Lite strategisk innrettet bistand

Stortinget har lagt til grunn at det er behov for langsiktighet og strategisk fokus for å få resultater av bistand til bedre styresett, jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004), Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Videre har utenrikskomiteen vist til at konsentrasjon er et etablert prinsipp for norsk bistand generelt. Spredning av bistanden på for mange geografiske områder og land kan gå ut over kvaliteten og svekke resultatene, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

Utenriksdepartementet har ingen skriftlig strategi som angir mål for bistanden, hvilke land eller regioner og temaer innen godt styresett og antikorrupsjon som Norge bør konsentrere sin støtte til, eller hvilke kanaler man vil bruke. Departementet har heller ingen klar strategi for hvordan det skal skaffe seg kunnskap om oppnådde resultater i arbeidet med å nå målene.

Departementets dokumenter i styringsdialogen med ambassadene gir lite veiledning om arbeidet med godt styresett- og antikorrupsjon. De to viktigste unntakene er signaler fra departementet om å konsentrere styresettporteføljene og å legge FNs antikorrupsjonskonvensjon til grunn for bistanden. Styringsdokumentene som nevner eller omtaler godt styresett, har i ni av ti tilfeller ingen referanser til *overordnede* mål og strategier for denne typen bistand.

Norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon fordelte seg i 2014 på nær 100 land og 1750 enkeltprosjekter. Halvparten av bistanden til godt styresett gis enten gjennom frivillige norske organisasjoner, lokale organisasjoner eller internasjonale frivillige organisasjoner. Det kan være gode grunner til slike prioriteringer, men det synes ikke å være bestemt med en nærmere angitt strategi.

Dette indikerer at norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon ikke har god nok strategisk innretning på overordnet nivå. Arbeidet som ble varslet i Prop. 1 S (2009–2010) med å konsentrere bistanden til færre prosjekter og land, har totalt sett til nå ikke gitt vesentlige resultater.

Styresett- og korrupsjonsutfordringer i de fire landene er ikke i omtalt i flertallet av de aktuelle styringsdokumentene. Der slike utfordringer blir omtalt i ganske stor grad, blir også institusjonelle og politisk-økonomiske forhold berørt, men beskrivelsene er oftest generelle og på et overordnet nivå. Omtalen av den norske innsatsen på området er også i liten grad knyttet til hovedutfordringene i de aktuelle landene, slik disse er beskrevet i de samme dokumentene. Det er derfor vanskelig å se hvilken sammenheng de norskstøttede tiltakene er ment å fungere i.

Det er likevel eksempler på god praksis med konsentrasjon og langsiktighet. Ambassaden i Zambia har redusert antallet styresettprosjekter vesentlig i perioden 2004–2013 og konsentrert bistanden om områder der norsk innsats forventes å gi merverdi for mottakerlandet. Et annet eksempel er den langsiktige støtten til sentrale institusjoner i justissektoren i Bosnia-Hercegovina. Etter framleggingen og behandlingen av Meld. St. 17 (2010–2011) har departementet konsentrert bistanden til landet til færre sektorer, der styresett er viktigst, og innen styresett har Norge satset primært på justissektoren. Flere av justisprosjektene har god måloppnåelse og sannsynlig bærekraft.

7.2 Dårlig planlegging svekker resultatorienteringen

Utenrikskomiteen har i Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2003–2004), slått fast at resultatorientering og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingspolitikk. Norge har som giver ansvar for å vurdere om forslag til prosjekter tilfredsstiller grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Dette er også grunnleggende forutsetninger for å kunne foreta gode vurderinger av hva som faktisk oppnås i mottakerlandene.

God planlegging av bistandstiltak forutsetter også god kontekstforståelse, dvs. forståelse av politiske, økonomiske og juridiske forhold og prosesser i mottakerlandet som påvirker prosjektets muligheter for å lykkes. Dette er spesielt viktig i planleggingen av bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Formålet med denne bistanden kan være å oppnå endringer i politiske maktforhold og prosesser som myndigheter i mottakerlandene ofte ikke ser seg tjent med. Det er også viktig at prosjektene er samordnet med andre givernes prosjekter, og at de bygger på tidligere erfaringer.

Et flertall av prosjektene i to av de fire landene har i liten grad en slik kontekstanalyse. I det samlede utvalget har to tredeler av prosjektene svake kontekstanalyser.

Et annet viktig element i planleggingen er å sikre at prosjektene har gode resultatrammeverk, dvs. målbare mål på de ulike trinnene i resultatkjeden og med god logisk sammenheng. 17 av 25 prosjekter har resultatrammeverk som i liten grad oppfyller kravene. Dette gir dårlig grunnlag for oppfølging fra norsk bistandsforvaltning og for å oppnå resultater.

Det er enkeltteksempler som skiller seg fra denne hovedtendensen. Støtten til det Verdensbank-ledede prosjektet for styrket offentlig finansforvaltning i Uganda (FINMAP II) har systematisk og gjennomarbeidet resultatrammeverk. Det samme har prosjektet med støtte av den zambiske skatteadministrasjonen (ZRA). Disse resultatrammeverkene bidrar til åpenhet og klarhet om hva som skal oppnås, og gjør det langt enklere å vurdere måloppnåelse og framdrift i prosjektet.

Forhåndsvurdering av prosjektforslag er også et viktig element i kvalitetssikringen av tiltak. Avhengig av tilskuddsordning har Utenriksdepartementet normalt et krav om at prosjekter mellom 15 og 50 mill. kroner skal vurderes av Norad eller annen ekstern ekspertise hvis prosjektet er av en karakter som gjør dette nødvendig eller formålstjenlig. Alle prosjekter over 50 mill. kroner skal vurderes eksternt. I Afghanistan og Bosnia-Hercegovina har Utenriksdepartementet unnlatt å sende forslag for relativt store prosjekter til ekstern vurdering og kvalitetssikring. Dette gjelder blant annet lokalforvaltningsprosjektet i Afghanistan (ASGP) som har urealistiske mål og resultatrammeverk, jf. faktaboks 12.

Når det gjelder Bosnia-Hercegovina, har departementet ikke innhentet eksterne vurderinger fra Norad eller andre faginstanser, i motsetning til det som normalt gjøres for større prosjekter i andre land. Det er ikke gitt noen faglig begrunnelse for denne praksisen.

Bistand generelt, og til godt styresett og antikorrupsjon spesielt, har betydelig risiko for å mislykkes. Gode risikovurderinger øker sjansene for å oppnå resultater og er et viktig ledd i planlegging og kvalitetssikring av bistandstiltak. Faktorer som kan true måloppnåelsen, skal identifiseres og vurderes, og det skal etableres tiltak for å håndtere de viktigste risikofaktorene. Det er store svakheter ved risikovurderingene av prosjektene i alle landene i undersøkelsen. Av de 25 prosjektene som er undersøkt,

er det 21 som i liten grad eller ikke i det hele tatt oppfyller kravene til å identifisere, vurdere og håndtere risiko. Det mest positive unntaket her dreier seg om støtten til fondet for sivilsamfunn i Afghanistan, der kravene til risikovurderinger er oppfylt i stor grad. Dette prosjektdokumentet har også en god kontekstanalyse.

7.3 Manglende oppfølging svekker ansvarliggjøring og øker risikoen for svak måloppnåelse

God rapportering til rett tid er viktig for effektiviteten av tiltakene. I henhold til St.meld. nr. 35 (2003–2004) har norsk bistandsforvaltning ansvar for å følge opp de tilskuddene som gis, og rapportere om bruken av midler og utviklingsresultater der det gis tilskudd. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) presiserer videre at tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet nås. Norge har plikt til å reagere dersom bistandstiltaket ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller ikke oppnår de resultatene som er forutsatt.

Bare 2 av de 25 prosjektene som er undersøkt – støtten til skatteetaten i Zambia og til offentlig finansforvaltning i Uganda – rapporterer slik at graden av måloppnåelse kan leses direkte av framdriftsrapporteringen. Rapporteringen for vel to tredeler av prosjektene inneholder i liten grad relevant resultatinformasjon. Rapporteringen er ofte opp-listing av gjennomførte aktiviteter framfor å angi hvilke resultater som er oppnådd. Et annet trekk er at det rapporteres ut fra andre mål enn det som var avtalt, noe som gjør det vanskelig eller umulig å spore omtale av planlagte mål eller å vurdere om informasjonen er relevant.

Skatteprosjektet i Zambia representerer imidlertid en svært god rapporteringspraksis ved å være lojal mot det avtalte resultatrammeverket. Oppnådde resultater blir tydelig og systematisk sammenlignet med det som har vært planlagt. Det gir et godt grunnlag for å vurdere framdrift og identifisere problemer i gjennomføringen, som partnerne i samarbeidet deretter kan diskutere og eventuelt møte med korrigerende tiltak. Denne rapporteringsformen legger bedre til rette for åpenhet og innsyn utenfra, en åpenhet som i neste omgang kan virke disiplinerende for prosjektgjennomføringen og styrke orienteringen mot de fastsatte målene.

For halvparten av prosjektene krever ikke avtalene – som definerer samarbeidspartners plikter – at tilskuddsmottakeren rapporterer direkte ut fra de målene som er fastsatt i avtalen. Mange av avtalene ivaretar dermed ikke kravene til rapportering i økonomibestemmelsene.

Dokumentanalysen viser også at de som har ansvar for tilskuddsforvaltningen, i liten grad *selv* vurderer prosjektenes rapportering. For de fleste prosjektene foreligger det ingen eller i liten grad noen dokumentert vurdering av framdrift og resultater. Den vanligste tilbakemeldingen til prosjektene er at årlige rapporter eller sluttrapporter er mottatt og formelt godkjent, selv i tilfeller der rapporteringen ikke oppfyller avtalte krav. Departementet bemerker bare unntaksvis overfor tilskuddsmottakerne at rapporteringen er mangelfull og ikke i tråd med kravene.

Når departementet godtar en slik praksis, svekker det både muligheten for å etterprøve resultatene og ansvarliggjøring i forvaltningen av bistandsmidler. Det undergraver også muligheten for å oppnå fastsatte mål og øker risikoen for misligheter.

7.4 Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring

St.meld. nr. 35 (2003–2004) slår fast at læring er en viktig del av kvalitetssikringen av bistandsarbeidet. For å kunne lære av erfaringer fra bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er det derfor viktig at Utenriksdepartementet har rutiner for å systematisere disse erfaringene, gjennom evalueringer, og i det praktiske arbeidet med egne vurderinger av måloppnåelse. Utenrikskomiteen framhever nødvendigheten av systematisering av erfaringene innen bistand og at evalueringer kan utgjøre et viktig grunnlag for å vurdere innretningen på det videre utviklingssamarbeidet.

I evalueringene som er gjennomgått, er det to fellestrekk ved de anbefalingene som er gitt: økt bruk av politisk-økonomisk analyse og mer strategiske tilnærminger. Disse anbefalingene har ikke blitt fulgt i særlig grad hittil, men det er enkelte unntak. Det gjelder strateginotatet for bistandssamarbeidet med Zambia, som er i tråd med begge disse anbefalingene. Videre legger programmet Olje for utvikling (OfU) stor vekt på politisk økonomianalyse som grunnlag for sine samarbeidsavtaler.

Utenriksdepartementet skal, når et prosjekt avsluttes, selv vurdere oppnådde resultater opp mot det som var planlagt. Men departementet har ikke noen substansiell, systematisk og dokumentert egen vurdering av måloppnåelse for noen av prosjektene i utvalget som er avsluttet. Manglende vurdering av måloppnåelse gir et dårlig grunnlag for læring, erfaringsoverføring og forbedringsarbeid med sikte på mer effektiv og resultatorientert bistand.

7.5 Flertallet av de undersøkte prosjektene har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft

Bare 4 av 25 prosjekter oppnår målene i ganske stor eller stor grad på brukernivå, nivået som departementet anser som det viktigste i vurderingen av prosjektenes måloppnåelse. 20 av prosjektene har i liten grad nådd målene som var satt for å styrke institusjonene eller organisasjonene de retter seg mot, og deres evne til å nå sine mål eller utøve sin funksjon.

Måloppnåelsen er bedre på det laveste nivået (produktnivå), der nesten to tredeler av prosjektene har ganske stor eller stor grad av måloppnåelse. Dette betyr at prosjektene i ganske stor grad har levert de planlagte produktene, som for eksempel handlingsplaner, programvare, opplæring av personell og opplysningskampanjer.

Måloppnåelsen er aller svakest på samfunnsnivå, og dette sammenfaller med departementets generelle vurdering av styresettprosjektenes effekt på dette nivået i de aktuelle landene.

Et annet kriterium for å vurdere bistand, i tillegg til måloppnåelse, er om den er bærekraftig. I henhold til OECDs utviklingskomité innebærer bærekraft at de positive virkningene av aktivitetene i tiltaket vedvarer etter at støtten er avsluttet. Det er betydelige utfordringer med bærekraften i de utvalgte prosjektene. Av totalt 25 prosjekter er 13 vurdert å ha svak bærekraft, og 8 er usikre. De prosjektene som er vurdert å ha god bærekraft, er tre justisprosjekter i Bosnia-Hercegovina og støtten til skatteadministrasjonen i Zambia.

Prosjektet i Bosnia-Hercegovina for støtte til statsdomstolen/riksadvokaten er kanskje det aller beste eksempelet på god praksis blant disse tre, ettersom det var en klar strategi å fase ut internasjonal støtte i siste fase av dette prosjektet. Institusjonene er

nå finansiert over det ordinære statsbudsjettet i Bosnia-Hercegovina, og de opererer nå utelukkende med nasjonalt personell etter en planlagt utfasing av internasjonalt ansatte dommere og påtaleeksperter.



Justisprosjektene i Bosnia-Hercegovina er blant de få prosjektene i utvalget som er vurdert til å ha god bærekraft. Foto: Riksrevisjonen

Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner

- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*
- Meld. St. 17 (2010–2011) *Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa*
- St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S for Utenriksdepartementet

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005)
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009)
- Innst. 61 S (2010–2011)
- Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik, Dokument nr. 3:6 (2003–2004)
- Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Stortinget om *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*, Dokument nr. 3:4 (2010–2011)

Dokumentserien

Internasjonale erklæringer

- *The Paris Declaration*

Dokumenter fra Utenriksdepartementet / Norad

- Bistandshåndboka / Development Cooperation Manual
- Håndbok for tilskuddsforvaltning
- Norad (1999) *The Logical Framework Approach*
- Norad (2008) *Results Management in Norwegian Development Cooperation: A practical guide*. Produsert av Norad for Utenriksdepartementet
- Norad (2010a) *Assessment of Sustainability Elements / Key Risk Factors: Practical Guide*

Andre offisielle dokumenter

- Finansdepartementet: *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 18. september 2013

Brev og referater

- brev til Riksrevisjonen fra Utenriksdepartementet, 23. februar 2015
- brev til Riksrevisjonen fra Utenriksdepartementet, 12. februar 2014
- brev fra den norske ambassaden i Kabul til Riksrevisjonen, 26. oktober 2014
- brev fra den norske ambassaden i Kampala til Riksrevisjonen, 23. oktober 2014
- e-post til Riksrevisjonen fra ambassaden i Lusaka, 10 oktober 2014
- e-postkorrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Sida/Sarajevo, 25. juli 2014
- intervju med statsdomstolen og domstoladministrasjonen, Sarajevo, september 2014

Nettbaserte datasett

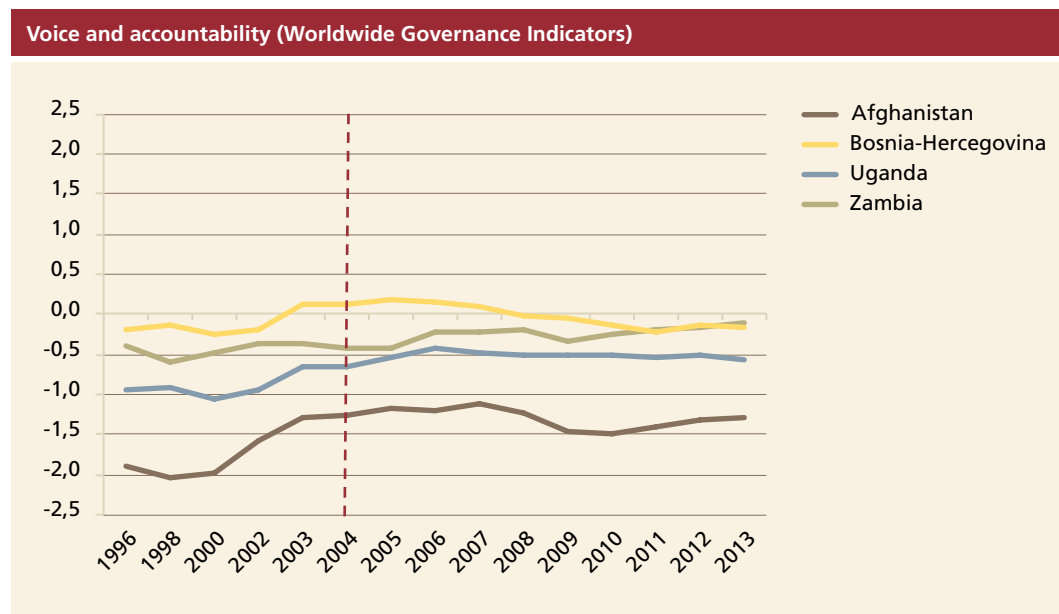
- Freedom House. *Freedom in the World*. <<https://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VK0aR2d0xD8>>
- International Budget Partnership. *Open Budget Index*. <<http://survey.internationalbudget.org/#rankings/>>
- Norad. *Norsk bistand i tall*. <<http://www.norad.no/no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall>>
- Verdensbanken. *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) (Transparency, accountability, and corruption in the public sector rating)* <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=country-policy-and-institutional-assessment>>
- Verdensbanken. *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*. <<https://www.pefa.org/en/dashboard>>
- Verdensbanken. *World Governance Indicators (Control of Corruption og Voice and Accountability)* <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>

Fagrapporter, evalueringer, artikler og bøker

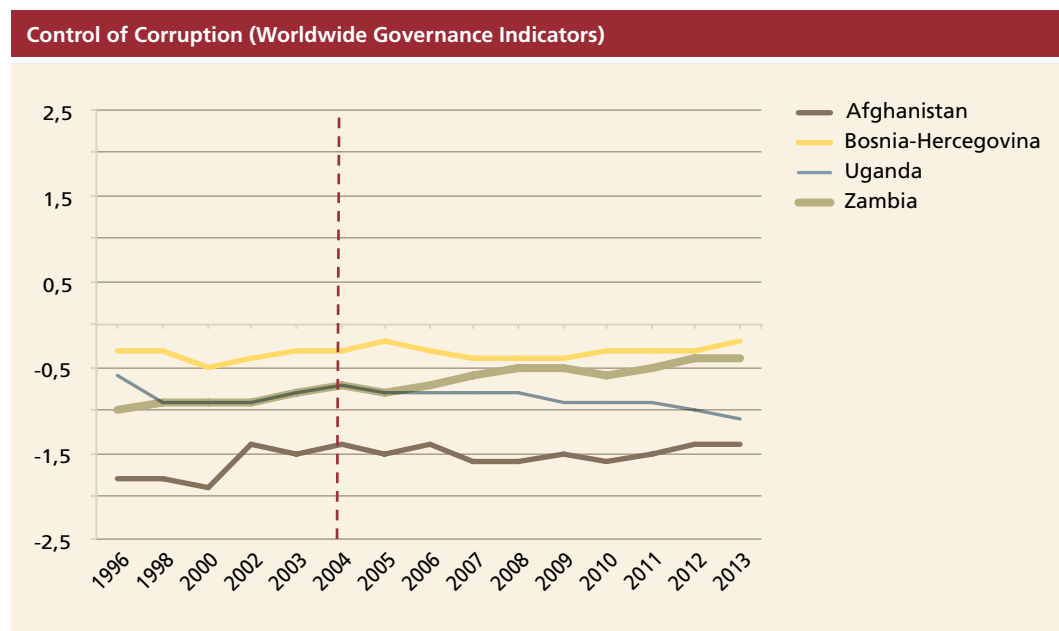
- Acemoglu, D. og J. Robinson (2012) *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett and Michael Woolcock (2012) *Escaping capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Working Paper 299, Washington DC: Center for Global Development.
- Difi (2009) *Promoting Good Governance in the Western Balkans. Norwegian Support to Institution Building in Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Serbia*. Difi report 2009:6.
- Erdmann and Engel (2006) *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept*. GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, Hamburg.
- Kaufmann, D. (2010) *Governance Matters 2010: Worldwide Governance Indicators Highlight Governance Successes, Reversals, and Failure*, Brookings Institute, Washington DC.
- Mungiu-Pippidi, Alina m.fl. (2011) *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Report 4/2011 – Study, Norad Evaluation Department, Oslo: Norad.
- Norad (2008) *Evaluation of Norwegian Development Support to Zambia (1991–2005)*. Evalueringsrapporter 4/2007. Norad Evaluation Department.
- Norad (2010a) *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with the Western Balkans*. Evalueringsrapporter 7/2010. Norad Evaluation Department.
- Norad (2011) *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002–2009*. Evalueringsrapporter 6/2011, Norad Evaluation Department.
- Norad (2012) *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001–2011*. Evalueringsrapporter 3/2012.
- Norad (2013) *Facing the Resource Curse: Norway's Oil for Development Program*. Evalueringsrapporter 6/2012.
- North, D., S. Webb, B.R. Weingast (2007) *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problem of Development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4359, Washington DC: World Bank.
- OECD (2013) *Accountability and democratic governance: Orientations and Principles for development*. DAC Guidelines and Reference Series, OECD DAC, Paris.
- Warrenner, Debbie. (2004) *Synthesis Paper 3: The Drivers of Change Approach*. London: ODI.
- World Bank (2004) *Making Services Work for the Poor. 2004 World Development Report*. Washington DC: World Bank.

Vedlegg

Vedlegg 1 Statistikk referert i teksten

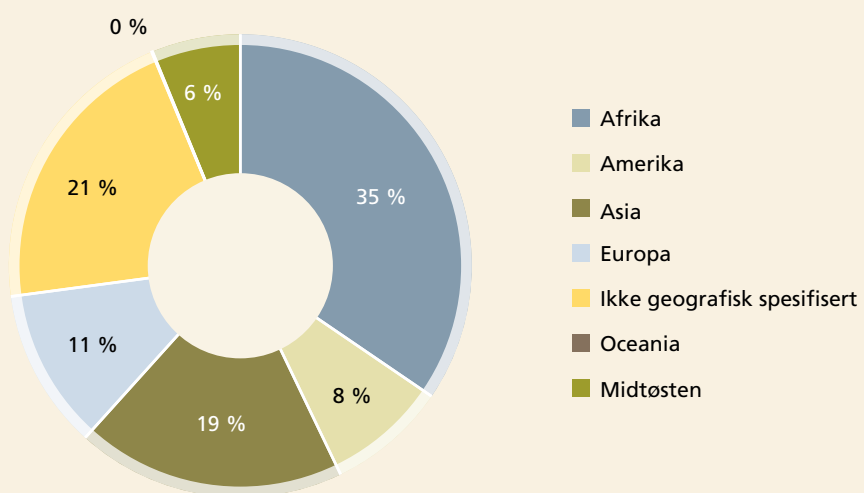


Kilde: Verdensbanken



Kilde: Verdensbanken

Styresettbistand 2004–2013, fordelt på regioner



Kilde: Norad

Vedlegg 2 Oversikt over tiltak som er støttet av Norge, og som inngår i undersøkelsen

Utvalgte prosjekter for godt styresett og antikorrupsjon i Afghanistan	
Støtte til etablering og drift av Afghan Civil Service Institute (CSI)	Prosjektet skulle støtte etableringen av en moderne sentralforvaltning, der ansettelser og avansement er basert på kvalifikasjoner. Afghan Civil Service Institute skulle bli en sterk nasjonal institusjon for kompetansebygging i sentralforvaltningen. Prosjektet løp fra 2007 til 2009 og mottok 13,5 mill. kroner fra Norge.
Grunnfinansiering til Afghanistans uavhengige kommisjon for menneskerettigheter (AIHRC)	Avtalen innebar grunnfinansiering av kommisjonens strategiske plan. Planens hovedmål er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Afghanistan med fem delmål: utøve nasjonalt lederskap, forestå utdanning innen menneskerettigheter, støtte organisasjoner og individers evne til å fremme menneskerettighetene, støtte påvirkningsarbeid overfor myndighetene, overvåking og undersøkelser. Prosjektet løp fra 2011 til 2014 og mottok 13 mill. kroner fra Norge. AIHRC har gjennom dette prosjektet og andre avtaler mottatt totalt om lag 30 mill. kroner fra Norge siden 2007.
Nasjonal handlingsplan for kvinner i Afghanistan (NAPWA)	Avtalen innebar finansiering av handlingsplanen med 6 mill. kroner fra 2006 til 2009. Avtalen ble senere utvidet, og Norge utbetalte i alt 10,7 mill. kroner til tiltaket.
Støtte til UNDPs prosjekt for ansvarlighet og åpenhet (ACT)	Prosjektets hovedmål er å støtte de nasjonale myndighetene i å utvikle en strategi mot korrupsjon, legge det politiske og organisatoriske grunnlaget for antikorrupsjonsarbeidet, utvikle verktøy for å måle omfanget av korrupsjon, samt drive holdningsskapende arbeid. Prosjektet mottok 7,4 mill. kroner fra Norge i perioden 2007–2009. Prosjektet løp til 2012 og hadde en samlet finansiering fra alle givere på ca. 55 mill. kroner (8,2 mill. USD).
Støtte til Afghanistans program for lokalt styresett (ASGP)	Prosjekt i regi av UNDP og støtter en forvaltningsreform på lokalt nivå med mål om å forbedre den offentlige tjenesteytingen. Norge utbetalte 62 mill. kroner i perioden 2006–2010, mens 2,3 mill. kroner ble tilbakebetalt i 2013.
Støtte til felles fond for sivilsamfunn – Tawanmandi	Norge finansierer sammen med andre givere et felles fond med sekretariat som skal gi tilskudd og faglig assistanse til afghanske sivilsamfunnsorganisasjoner og deres arbeid for godt styresett. Fondet skal også bidra til bedre giver-koordinering av denne typen støtte. Avtalen er på 30 mill. kroner. Norge har i perioden 2011–2014 utbetalt 21 mill. kroner.

Utvalgte prosjekter for godt styresett og antikorrupsjon i Bosnia-Hercegovina

Støtte til stats-institusjoner innenfor justissektorens reform-program i Bosnia-Hercegovina (HJPC – fase I)	Prosjektet skulle støtte drift og gjenoppbygging av domstoladministrasjonen, statsdomstolen og påtalemyndigheten. Målet var å bidra til et uavhengig, profesjonelt og velfungerende rettsystem. Prosjektet skulle blant annet finansiere IT-systemer, gjenoppbygging og rehabilitering av rettsbygninger, og driftsstøtte til omstolsadministrasjonen. Prosjektets løpetid var fra 2008 til 2010, og det mottok 20,24 mill. kroner fra Norge. I tillegg mottok prosjektet 4,8 mill. kroner fra Norge fra 2010 til 2011.
Støtte til Transparency Internationals lokale kontor i Bosnia-Hercegovina	Hovedmålet med prosjektet var et bedre styresett og økt gjennomsiktighet i offentlig forvaltning. Gjennom overvåking av korrupsjonssituasjonen er målet å adressere og synliggjøre korrupsjon. Prosjektets løpetid var fra 2008 til 2010, og det mottok 1,5 mill. kroner fra Norge. Et senere prosjekt hadde som hovedmål å mobilisere innbyggerne til å delta i antikorrupsjonsarbeidet. Prosjektet skulle støtte gjennomføringen av den nasjonale antikorrupsjonsstrategien 2009–2014. Tiltakene ble gjennomført av ALAC – Advocacy and Legal Advice Centres. Prosjektets løpetid var opprinnelig fra 2012 til 2014, men er avsluttet i 2013 med 2,7 mill. kroner i støtte fra Norge.
Støtte til domstolen på statsnivå i Bosnia-Hercegovina og registeret for krigsforbrytelser (War Registry)	Prosjektets hovedmål var kapasitetsbygging av nasjonal kompetanse i rettsvesenet og i institusjoner som behandler vanskelige kriminelle saker. Prosjektets løpetid var fra 2010 til 2012 med 5 mill. kroner fra Norge og var en forlengelse av et tidligere prosjekt som skulle ha vært avsluttet i 2009.
Støtte til utenriksministeriet i Bosnia-Hercegovina (MFA/DMS)	Prosjektets hovedmål var å utvikle et godt system for behandling av dokumenter og deling av informasjon innenfor utenriksforvaltningen, samt utvikle et system for fysisk kontroll og sikkerhet av utenriksministeriets bygning i Bosnia-Hercegovina. IMG – International Management Group – overvåket gjennomføringen. Prosjektet løp fra 2011 til 2012 med 4,2 mill. kroner fra Norge.
Støtte til reform av rettsvesenet i Bosnia-Hercegovina (HJPC – fase II)	Prosjektets formål er å løse ineffektiviteten i rettsprosessen for sivile saker og bedre styringen av ressurser gjennom Human Resource Management. Målet er å sørge for kortere behandlingstid av saker, og dermed redusere ubehandlede saker. I tillegg er målet å utvikle en database for krigsforbrytelser. Prosjektets løpetid var fra 2011 til 2014 med i alt 52,5 mill. kroner fra Norge, og er en videreføring av prosjektet som skulle støtte drift og gjenoppbygging av domstoladministrasjonen HJPC.
Støtte til PARF – et fond som skal finansiere prosjekter innenfor reformen for offentlig forvaltning (PARF)	PARF er et fond med givere fra Storbritannia, Sverige, Nederland og EU og regjeringen i Bosnia-Hercegovina. Norge gikk inn som partner fra 2012. Norske interesser i styret ivaretas av Sverige (Sida). PARF I løp fra 2011 til 2013. PARF II er en videreføring og løper fra 2012 til 2015. PARCO (kontoret for koordinering) utarbeidet forslag til 11 nye prosjekter (2011), som trengte ekstra finansiering og som fikk støtte fra Norge. Avtalen for Norge er på 24 mill. kroner. Norge har betalt i alt 21 mill. kroner.

Utvalgte prosjekter for godt styresett og antikorrupsjon i Uganda

The Second Finance Management and Accountability Program (FINMAP)	Prosjektet støtter en helhetlig finansforvaltningsreform, og er samfinansiert med andre givere. Prosjektet løp fra 2011 til 2014 med et norsk bidrag på 15 mill. kroner (totalbudsjett på ca. 360 mill. kroner). Prosjektet er en forlengelse av et prosjekt i Fase I, som løp fra 2006 til 2010 (formelt avsluttet i 2012), og som var støttet av Norge med 25 mill. kroner.
Joint Budget Support Framework (JBSF)	Støtte til Technical and Administrative Support Unit som gir teknisk og administrativ støtte til rammeverket for budsjettstøtte i Uganda. Prosjektet løp fra 2007 til 2014, og mottok ca. 3 mill. kroner fra Norge (totalbudsjett på 44 mill. kroner).
Justice/Law and Order Sector (JLOS)	Støtte til reform av justissektoren. Støtten går gjennom et sektorfond. Prosjektet gikk fra 2006 med planlagt slutt i 2011. Etter flere forlengelser er gjennomføringen av prosjektet ferdig, selv om den siste rapporteringen mangler. Det norske bidraget er på 50 mill. kroner (totalbudsjett på ca. 850 mill. kroner).
Strengthening the Multisectoral Approach to Gender Based Violence Prevention and Response (GBV)	Prosjektets hovedmål var å bygge kapasitet til å motarbeide kjønnsbasert vold i Gulu og Amura (nordlige kommuner av Uganda). Prosjektet er implementert av UNFPA i samarbeid med Ugandiske myndigheter og løp fra 2011 til 2014. Budsjettet er på 67 mill. kroner med Norge som eneste donor.
Country Programme Uganda (Caritas)	Prosjekt har som formål å styrke grasrotsorganisasjoner og lokale samfunn for å gi innbyggerne økt innflytelse og deltakelse i demokratiske prosesser, samt å styrke deres organisering og kompetanse for å starte aktiviteter for å bedre livskvaliteten. Prosjektet løp fra 2008 til 2012. Det norsk-finansierte budsjettet var på 28,5 mill. kroner.
Municipal International Cooperation Programme (MIC)	Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Gran og Ringeby kommuner og kommuner i Uganda. Støtten har finansiert prosjekter innenfor renovasjon og godt styresett. Prosjektene går på årsbasis, men innenfor 4-årsrammer – den siste fra 2010 til 2013. Budsjettene er på ca. 600 000 kroner i året for hvert prosjekt med utbetaling i alt på ca. 2 mill. kroner.

Utvalgte prosjekter for godt styresett og antikorupsjon i Zambia

Støtte til opprettelse av enhet for finansiell etterretning i Zambia (FIC)	Financial Intelligence Centre (FIC) har som formål å avdekke og forebygge hvitvasking av penger og terrorfinansiering. Bistanden har omfattet finansiell støtte til nødvendig infrastruktur, blant annet ikt-utstyr, og studieturer, samt noe faglig støtte. Prosjektet løp fra 2010 til 2013. Det ble utbetalt ca. 8,6 mill. kroner fra Norge innenfor en totalramme på ca. 9 mill. kroner.
Støtte til opprettelse av en barneombudsfunksjon i Zambia (Commissioner for Children's Rights – CCR)	Prosjektet ble støttet gjennom Redd Barna. Formålet var å opprette en barneombudsfunksjon under menneskerettighetskommisjonen i Zambia. Bistanden omfattet blant annet støtte til å etablere et rammeverk for barneombudsfunksjonen, opprette administrative funksjoner, workshops/markeringer/møter/høringer/debatter, samt produksjon og distribusjon av postere og brosjyrer, m.m. Prosjektet løp fra 2007 til 2009. Norge har utbetalt til sammen ca. 5,4 mill. kroner i denne perioden.
Støtte til program for reform av offentlig finansforvaltning (PEMFA)	Programmet fokuserte på alle stadiene i den offentlige budsjettssyklusen – fra strategisk planlegging og utarbeidelse av årlig budsjett, gjennomføring av budsjettet, regnskap og rapportering samt revisjon og offentlig innsyn. Den norske støtten var en del av et program med flere givere. Formålet var å reformere finansforvaltningen i offentlig sektor i Zambia (Public Expenditure Management and Financial Accountability – PEMFA). Norge støttet den første delen av programmet fra 2005 til 2009, og utbetalte 70 mill. kroner i denne perioden.
Støtte til program for integrering av kjønns-perspektivet i diverse sektorer (JGSP)	Støtten var en del av et program med flere givere. Hovedformålet var å integrere kjønnsperspektivet i den offentlige forvaltningen og innenfor flere samfunnssektorer i Zambia (Joint Gender Support Programme – JGSP). Bistanden ble administrert av UNDP. Gender in Development Division (GIDD) i den zambiske sentralforvaltningen var ansvarlig for å implementere programmet. Den norske støtten til programmet varte fra 2008 til 2012, og utgjorde til sammen ca. 11,2 mill. kroner.
Støtte til institusjonelt samarbeid mellom den norske og den zambiske skatteetaten (ZRA)	Formålet med dette programmet er å bistå den zambiske skatteetaten (Zambia Revenue Authority – ZRA) med å øke skatteinngangen gjennom kapasitetsbyggingstiltak, spesielt økning av kapasiteten på beskatning av gruvesektoren gjennom å styrke enheten for gruveskatt (Mining Tax Unit – MTU) i avdelingen for store skattebetalere (Large Taxpayer Office). Programmet har fire hovedmål: 1. Øke antallet, omfanget og oppfølgingen av gruveskatterevisjoner; 2. Økt effektivitet i skatteinnkrevingen overfor store skattebetalere; 3. Vellykkede etterforskninger og rettssaker rettet mot store skattebetalere, spesielt gruveselskaper; 4. Bedre forholdet til store skattebetalere og gruvesektoren. Institusjonssamarbeid med Skatteetaten i Norge utgjør en sentral del av programmet. Programmet løper fra 2011 til 2015. Totalrammen er på 44 mill. kroner etter et tillegg på 2 mill. kroner i 2014. Det er utbetalt i alt 37,1 mill. kroner.
Støtte til program for ansvarlig og transparent ressursforvaltning (EITI/PWYP/ EFZ programmet)	Programmet blir støttet gjennom Kirkens Nødhjelp, og formålet er å bidra til større åpenhet og ansvarlighet i ressursforvaltningen i Zambia både på nasjonalt og lokalt nivå, i første rekke gjennom mobilisering av forskjellige kirkesamfunn. Programmet blir gjennomført gjennom Evangelical Fellowship of Zambia (EFZ), Christian Council of Zambia (CCZ) og Zambia Episcopal Conference (ZEC). Sentralt i programmet er styrking av kapasiteten til sivilsamfunns- og grasrotorganisasjoner slik at disse kan drive påvirkningsarbeid overfor sentrale myndigheter med hensyn til å iverksette EITI-standarden i Zambia, samt gjøre befolkningen i lokal-samfunn mer bevisste på miljøkonsekvensene av og inntektsstrømmene fra ressursutvinning i deres nærområder. Riksrevisjonens undersøkelse har sett på den delen av programmet som har blitt gjennomført av EFZ, og som fokuserer på ansvarlig skogforvaltning. Programmet løper fra 2009 til 2015. Det er utbetalt i alt ca. 17,8 mill. kroner fra 2011 til 2014, hvorav ca. 5,2 mill. kroner til EFZ.

Utvalgte prosjekter for godt styresett og antikorrupsjon i Zambia

Støtte til paraply-organisasjon for kvinneorganisasjoner i Zambia (NGOCC)

Formålet er å styrke likestillingsarbeidet i Zambia gjennom paraply-organisasjonen Non-Governmental Organisations Coordinating Council (NGOCC). NGOCC har blant annet følgende oppgaver: a) Koordinere aktivitetene til de forskjellige kvinneorganisasjonene; b) Gjennomføre kapasitetsbyggingstiltak i organisasjonene; c) Etablere et system for å innhente, lagre og formidle informasjon om kvinnerelaterte spørsmål; d) Gjennomføre regelmessige møter, workshops og seminarer for medlemsorganisasjonene; e) Sette i gang og koordinere kampanjer, demonstrasjoner og marsjer for saker av felles interesse for kvinnebevegelsen i Zambia. Norge har støttet grunnfinansieringen til NGOCCs arbeid fra 1999. Fra 2003 har Norge også finansiert et eget fond for tilskudd til aktiviteter i regi av medlemsorganisasjonene. Norge har utbetalt i alt ca. 90,4 mill. kroner til NGOCC og medlemsorganisasjonene i perioden 1999–2014.

Vedlegg 3 Kriterier for vurderinger i analyseskjema

Måloppnåelse	I stor grad	De fleste mål på output- og outcome-nivå oppnådd og dokumentert. Impact sannsynliggjort. Output = produktnivå; outcome = brukernivå; impact = samfunnsnivå
	I ganske stor grad	Delvis oppnåelse av noen outcome-nivå mål, med overbevisende dokumentasjon
	I liten grad	Noen av de lavere nivå mål oppnådd Outcome-nivå mål ikke oppnådd eller ikke overbevisende dokumentert
	Ingen / ikke i det hele tatt	Mål ikke oppnådd eller ikke overbevisende dokumentert
Er resultater varige?	Ja	Det er sannsynlig at de påviste resultatene er varige, og at tiltaket vil ha en positiv effekt etter at det er avsluttet.
	Nei	Det er ikke sannsynlig at de påviste resultatene er varige, og/eller ikke sannsynlig at tiltaket vil ha en positiv effekt etter at det er avsluttet.
	Usikker	Det er ikke tilstrekkelig dokumentasjon for å gjøre en vurdering av varigheten av resultatene. Enten fordi det er usikkert om tiltaket har vesentlige resultater, eller fordi det ikke er mulig å vurdere ut ifra tilgjengelig informasjon om resultatene er varige.
Dekker styrings-dokumenter godt styresett og anti-korrupsjon (GS/AK)?	I stor grad	Godt styresett/antikorrupsjon (heretter: "GS/AK") får bred omtale. Hovedutfordringene i landet på GS/AK-området blir godt beskrevet, og de norske tiltakene blir satt inn i en større sammenheng på en god måte.
	I ganske stor grad	GS/AK får ganske stor omtale, men omtalen er først og fremst tiltaksfokuseret og ikke knyttet opp mot en grundigere analyse av hovedutfordringene i landet på GS/AK-området, blant annet sammenhengen mellom de norske tiltakene og disse utfordringene.
	I liten grad	GS/AK er bare nevnt stikkordsmessig/summarisk, dvs. ikke som egne avsnitt/underkapitler.
	Ingen / ikke i det hele tatt	GS/AK er ikke nevnt overhodet.
Kontekst-analyse	I stor grad	Diskusjon av legal og institusjonell kontekst Diskusjon av tidligere reformer og prosjekter i samme område Vurdering av politisk økonomi
	I ganske stor grad	Diskusjon av legal og institusjonell kontekst Diskusjon av tidligere reformer og prosjekter i samme område Begrenset vurdering av politisk økonomi
	I liten grad	Begrenset omtale av legal og institusjonell kontekst Ingen omtale av politisk kontekst, bortsatt fra mulig referanse til betydning av politisk vilje Ingen eller begrenset kritisk diskusjon av tidligere reformer og prosjekter
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen eller svært lite omtale av konteksten for prosjektet og de forholdene det behandler.

Målhierarki og resultat-rammeverk	I stor grad	Baseline og målbare mål og milepæler på alle nivåer God logisk sammenheng mellom de forskjellige målnivåene Metode og ansvar for datainnsamling klar
	I ganske stor grad	Målhierarki gitt opp til impact-nivå Har baseline og målbare mål og milepæler på de fleste nivåer Forholdsvis god logisk sammenheng mellom de forskjellige målnivåene
	I liten grad	Målhierarki gitt opp til outcome-nivå Mangler baseline Mangler målbare mål og delmål på outcome-nivå Ingen sterk logikk i sammenhengen mellom nivåene (ikke logisk opplagt at outputs vil føre til outcomes og impact)
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen mål gitt, eller bare på input-/output-nivå
Risiko-vurdering/-håndtering	I stor grad	Vurderingen innbefatter gradering både av sannsynlighet og konsekvenser Vurdering innbefatter både institusjonelle og politiske faktorer Troverdige risikodempende tiltak på plass
	I ganske stor grad	Risiko vurdert og gradert (for eksempel "liten", "middels" og "stor") Vurderingen innbefatter ikke alle aspekter av institusjonell risiko (for eksempel manglende kapasitet og/eller insentiver for reform), politisk (for eksempel særinteresser, manglende politisk prioritet) Risikodempende tiltak på plass til en viss grad
	I liten grad	Begrenset vurdering av risiko, men ikke systematisk gradert
	Ingen / ikke i det hele tatt	Risiko ikke vurdert
Bærekraft-vurdering/-håndtering	I stor grad	Grundig vurdering av finansielle og politiske faktorer som påvirker bærekraft Grundig vurdering av eierskap til prosjektet Overbevisende tiltak for å styrke bærekraft
	I ganske stor grad	En viss grad av vurdering av faktorer som påvirker bærekraft, inkludert finansielle, politiske og eierskap Tilpasning av tiltak for å styrke bærekraft
	I liten grad	Begrenset vurdering av bærekraft Ingen kobling mellom vurderinger av bærekraft og kontekstanalyse Ingen overbevisende tiltak for å sikre bærekraft
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen vurdering av bærekraft
Framdriftsplan	I stor grad	Framdriftsplan med mål og årlige milepæler på alle nivåer, målbare opp til outcome-nivå Klart hvem som er ansvarlig for hva
	I ganske stor grad	Framdriftsplan med liste av aktiviteter og målbare milepæler opp til output-nivå Klart hvem som er ansvarlig for hva
	I liten grad	Liste av aktiviteter og budsjett for det følgende år Målbare milepæler mangler
	Ingen / ikke i det hele tatt	Framdriftsplan mangler

Resultat-rapportering	I stor grad	Årlig rapportering mot målbare milepæler opp til outcome-nivå Avvik forklart
	I ganske stor grad	Årlig rapportering mot målbare milepæler opp til output-nivå Avvik forklart til en viss grad
	I liten grad	Årlig rapportering, men ikke systematisk og rapportert mot årlige milepæler i framdriftsplan/prosjektdokument Avvik ikke forklart
	Ingen / ikke i det hele tatt	Årlige rapporter mangler
Er framdrift vurdert av ambassaden (eller Norad i tilfelle SivSa prosjekter)	I stor grad	Ambassaden har deltatt i årlige møter, med utfyllende kommentarer. Ambassadens vurdering av framdrift er også dokumentert separat, som innspill til årlige møter og / eller i form av notater etter årlige møter.
	I ganske stor grad	Ambassaden har deltatt i årlige møter, og har brukt disse til å kommentere detaljert om framdrift.
	I liten grad	Det er referat fra årlige møter, men lite eller ingenting i referatet i form av vurderinger av framdrift fra donorer, eller ingen tegn på at det er Norge som har bidratt med kommentarer.
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen dokumentasjon på vurdering
Har ambassaden (Norad) stilt krav til endringer?	I stor grad	Sterke krav stilt til omfattende forandringer, med klare konsekvenser hvis kravene ikke blir etterfulgt.
	I ganske stor grad	Krav eller klare forslag til endringer utover små justeringer i plan. Dette kan innbefatte dropping av outputs, tillegg av nye outputs, eller justeringer av overordnede mål.
	I liten grad	Forslag til små endringer i prioriteringer og/eller rekkefølge av aktiviteter, eller i rapportering.
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen kritiske kommentarer på framdrift og/eller forslag til endringer eller justering av handlingsplan, strategi og/eller rapportering.
Er planer justert som følge av problemer/	I stor grad	Omfattende forandringer gjort av plan som følge av innebygde mekanismer for justering underveis. Kan innbefatte dropping eller tillegg av outputs, og/eller justeringer av overordnede mål.
	læring?	Omfattende forandringer gjort av plan som følge av alvorlige problemer i gjennomføringen. Kan innbefatte dropping eller tillegg av outputs, og/eller justeringer av overordnede mål.
	I liten grad	Små forandringer gjort som følge av implementeringsproblemer, men ingen forandring av overordnet strategi eller planlagte outputs.
	Ingen / ikke i det hele tatt	Ingen forandring gjort av planer.

Kilde: Riksrevisjonen

Vedlegg 4 Målenes målbarhet på de forskjellige nivåene

Afghanistan				
	I stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Målbare mål – samfunnsnivå		1	4	1
Målbare mål – brukereffekter		2	3	1
Målbare mål – produkter	1	4	1	

Kilde: Riksrevisjonen

Bosnia-Hercegovina				
	I stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Målbare mål – samfunnsnivå		1	4	1
Målbare mål – brukereffekter		4	1	1
Målbare mål – produkter		5		1

Kilde: Riksrevisjonen

Uganda				
	I stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Målbare mål – samfunnsnivå		1	1	4
Målbare mål – brukereffekter	1		3	2
Målbare mål – produkter		1	4	1

Kilde: Riksrevisjonen

Zambia				
	I stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Målbare mål – samfunnsnivå		1	5	1
Målbare mål – brukereffekter		2	5	
Målbare mål – produkter	1	5	1	

Kilde: Riksrevisjonen



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



2 167 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2015

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Støtte til å styrke styresett og kamp mot korrupsjon er blant de høyest prioriterte satsingsområdene for norsk bistand. I 2004–2014 er det brukt 26 milliarder kroner, cirka 10 prosent av statlig norsk bistand, på slike tiltak.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere kvaliteten på forvaltningen av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og å vurdere måloppnåelse og bærekraft – om resultatene vedvarer etter at bistandsfinansieringen er avsluttet.

Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av overordnet styring og prosjekter i Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia, land som har mottatt 2,74 milliarder kroner, vel 10 prosent av norsk bistand til godt styresett i 2004–2014.



Funn og anbefalinger

Bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er lite strategisk innrettet

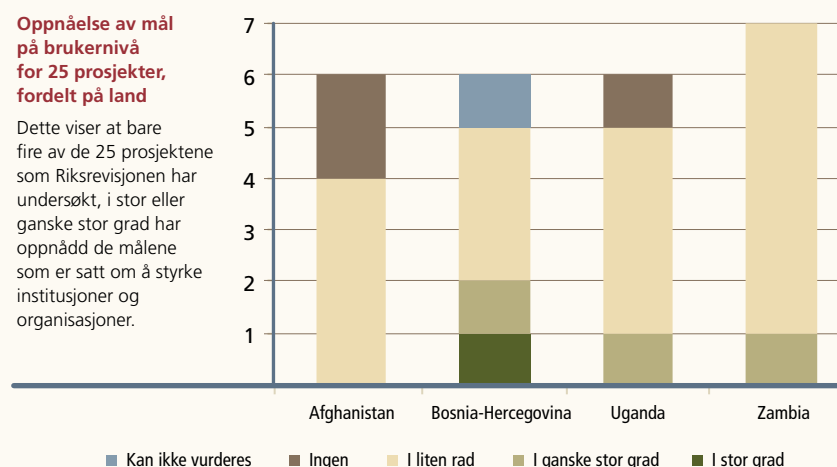
- Slik bistand fordelte seg i 2014 på nær 100 land og 1750 enkeltprosjekter. Arbeidet med å konsentrere bistanden på færre prosjekter og land har til nå ikke gitt vesentlige resultater. Utenriksdepartementet har ingen klar strategi for styresettbistand og har i styringsdokumentene i liten grad beskrevet de sentrale utfordringene i de utvalgte landene.
- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet vurderer å utforme en strategi som tar utgangspunkt i sentrale mål og virkemidler på området.

Flertallet av de undersøkte prosjektene for styresett og antikorrupsjon har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft

- 20 av de 25 undersøkte prosjektene har i liten grad oppnådd målene for styrking av institusjoner eller organisasjoner og deres evne til å oppnå sine mål eller utøve sin funksjon. Det er enda svakere oppnåelse av mål som mindre korrupsjon, styrkede rettigheter og økt politisk deltakelse. Men to tredeler av prosjektene har i ganske stor grad eller stor grad levert de planlagte produktene, slik som handlingsplaner, programvare, seminarer og opplæring av personell. Prosjektenes bærekraft – at virkningene vedvarer etter at støtten er avsluttet – er i stor grad usikker: 13 av prosjektene er vurdert til svak bærekraft, og 8 er usikre.

Oppnåelse av mål på brukernivå for 25 prosjekter, fordelt på land

Dette viser at bare fire av de 25 prosjektene som Riksrevisjonen har undersøkt, i stor eller ganske stor grad har oppnådd de målene som er satt om å styrke institusjoner og organisasjoner.



Dårlig planlegging svekker resultatorientering

Mangelfull oppfølging øker risikoen for dårlig måloppnåelse

- Plandokumentene for to tredeler av de 25 prosjektene har svake analyser av politiske, økonomiske og juridiske forhold.
- Det er store svakheter ved målstrukturen og uklare kriterier for måloppnåelse for to tredeler av prosjektene i utvalget.
- Rapporteringen fra et stort flertall av prosjektene gir i liten grad relevant informasjon om resultater.
- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet
 - styrker kunnskapsgrunnlaget for styresett- og antikorrupsjonsbistand i de viktigste mottakerlandene
 - forbedrer forvaltningspraksis med å sikre god målstruktur for prosjektene, klare kriterier for å vurdere om målene nås, og bedre rapportering fra mottakerne i samsvar med dette

Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring

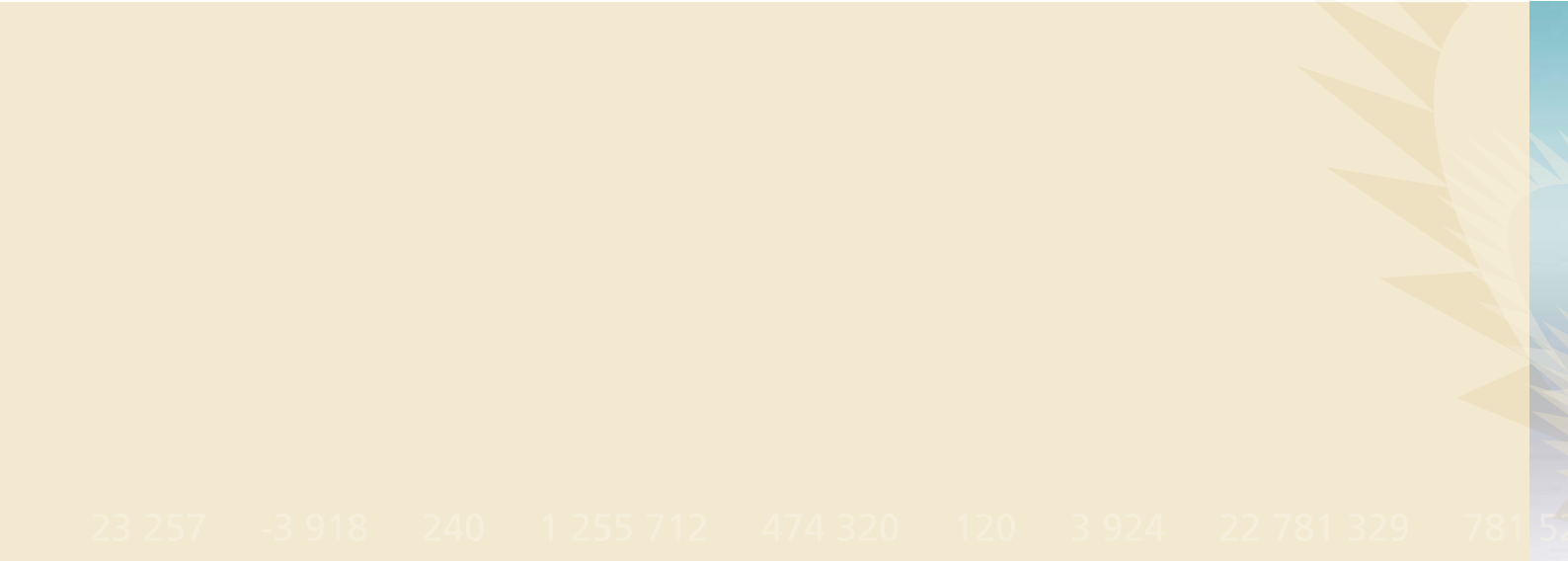
- Departementet har ikke i noen av de undersøkte prosjektene som er avsluttet, en dokumentert vurdering av måloppnåelse.
- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet styrker grunnlaget for egen læring ved å innføre en strukturert og systematisk vurdering av måloppnåelse i enkeltprosjekter.



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