



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

*Utenriksministeren  
Miljø- og utviklingsministeren*

Anders Anundsen  
Komitéleder  
Kontroll- og konstitusjonskomiteen  
Stortinget

Oslo, 16. november 2011

**Ad kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument3:4 (2010-2011) Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand**

Vi viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 7. ds hvor komiteen har stilt åtte spørsmål til utenriksministeren. Ettersom spørsmålene også i stor grad berører miljø- og utviklingsministerens portefølje, gir vi nedenfor et felles svar på de spørsmål komiteen ønsker belyst.

*Ad 1. Kampen mot korrupsjon er et prioritert satsningsområde i utviklingspolitikken. Det dreier seg både om tiltak mot korrupsjon i forhold til prosjektene og kamp mot korrupsjon i det enkelte lands administrasjon. Har Utenriksdepartementet tilstrekkelig med kontrollmekanismer til å følge dette opp?*

Kampen mot korrupsjon begynner ved å forebygge. Utenriksdepartementet har i de senere år kontinuerlig søkt å ta grep som gjør at saksbehandlingen blir bedre slik at risikoen for at korrupsjon skal inntreffe blir så liten som mulig. Konkret dreier dette seg om å fortsette arbeidet med utvikling av gode kvalitetssikrings- og kontrolltiltak.

I 2009 ble det innført nye, standardiserte rutiner for forvaltning av tilskuddsmidler. Felles, interne retningslinjer for tilskuddsforvaltning og et felles elektronisk system for økonomistyring og prosjektoppfølgning benyttes nå i UD, Norad og ved ambassadene. Det er også etablert en tilskuddsforvaltningsenhet og en anskaffelsesseksjon i departementet. Dette har bidratt til en mer enhetlig saksbehandling og styrket kontroll, og økt bevissthet og kompetanse om økonomiske misligheter. For eksempel har kravene til søknader, til vurdering av prosjektene, og til rapportering blitt strengere.

Norad gir forvaltningsfaglig rådgivning og juridisk kvalitetssikring innen bistandsforvaltning og foretar jevnlig forvaltningsgjennomganger av utenriksstasjoner med bistandsporteføljer, på oppdrag fra departementet.

Departementet fortsetter sitt arbeid med forbedringer og videreutvikling av interne rutiner, retningslinjer og verktøy. Ett sentralt verktøy er avtalemaler. Kvaliteten på de

avtaler som inngås er viktige både for styringen og oppfølgingen av prosjekter, og er et viktig grunnlag for reaksjoner ved eventuelle økonomiske misligheter. Departementet har gjennom årene utviklet en rekke ulike avtalemaler. Departementet har gjennom årene utarbeidet en rekke ulike maler. Selv om avtalemaler krever at tilskuddsmottaker skal forebygge økonomiske misligheter og å varsle om slike, vil en systematisk gjennomgang av malene bli gjennomført for å gjøre dem til et enda mer effektivt virkemiddel i å forebygge misligheter.

I 2011 har departementet arbeidet særlig aktivt med å styrke risikostyringen. Det er et mål å øke bevisstheten om og kompetansen innenfor risikostyring i utenrikstjenesten. Som ledd i dette utprøves nå en felles metode med felles begreper for risikostyring. Siktemålet er å få riskostyringssystemet på plass fra begynnelsen av 2012. Det vil innebære en styrking av risikostyringen både innenfor tilskuddsforvaltningen og i virksomhetsstyringen.

Forvaltningsfaglig opplæring, støtte og veiledning for saksbehandlere og ledere er forbedret. Det er etablert en hjelpefunksjon i U4, Ressurssenteret for anti-korrupsjon basert ved Chr. Michelsens institutt som ansatte i UD/Norad og ambassadene kan henvende seg til med spørsmål rundt korrupsjon og anti-korrupsjonsarbeid. I løpet av 10 dager får den ansatte svar på spørsmålet. Statistikken viser at spørsmål/svar fra denne tjenesten er lastet ned fra internett 215.000 ganger fra mars 2010 til mars 2011.

Hvert år arrangeres det i regi av U4 opplæring i anti-korrupsjonsarbeid i 10-12 land. På disse kursene deltar ambassadene sammen med partnere fra bl.a. landets myndigheter, sivilt samfunn, akademia og media. U4 har også, på oppdrag fra bl.a. Norad, utviklet et e-læringskurs (4-6 ukers varighet) om anti-korrupsjon for ansatte i UD/Norad og ambassadene.

De fleste land Norge har utviklingssamarbeid med har undertegnet FN-konvensjonen mot korrupsjon. Unntaket er Sør Sudan som har startet prosessen med å tilslutte seg konvensjonen. Konvensjonen dekker helt sentrale områder for korrupsjonsbekjempning og det er etablert en mekanisme hvor det enkelte lands gjennomføring av konvensjonen evalueres. Med utgangspunkt i dette verktøyet mottar ambassadene korte oversikter over saker ambassadene kan følge opp med de enkelte lands myndigheter.

Blant tiltak i mottakerlandene som Norge bidrar til, er bistand til finansforvaltningsreform og kapasitetsutvikling i finansdepartementer, støtte til riksrevisjoner, og parlamenters muligheter til å oppfylle sin kontrollfunksjon, samt styrking av antikorrupsjonsbyråer og justissektoren for å øke evnen til å oppdage og etterforske økonomisk kriminalitet. Det gis også støtte til forbedringer av samarbeidslands innkjøpssystemer, ofte under ledelse av Verdensbanken eller regionale banker.

Støtten til frie medier, korrupsjonsjegernettverk og det sivile samfunn er også et verdifullt bidrag til økt åpenhet og innsyn i forvaltningen, følgelig også for å forebygge korrupsjon.

*Ad 2. I handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet understrekes det at regjeringen skal bidra til at kampen mot korrupsjon og hvitvasking prioriteres av IMF og Verdensbanken i gjennomgangen av landenes økonomi. Hvordan følger departementet dette opp?*

I dagens globaliserte økonomi spiller finansinstitusjoner og – aktører i rike land en viktig rolle i forhold til å tiltrekke seg, fasilitere, og gjemme bort korrupte og ulovlige transaksjoner – ofte ved hjelp av skatteparadiser og internasjonale banker med svake kontrollrutiner. UDs innsats mot korrupsjon og hvitvasking reflekterer en slik situasjonsforståelse. Åpenhet om finanstransaksjoner er spesielt viktig og vil også gjøre det lettere å konfiskere profitt fra organisert kriminalitet. Hvilken utfordring det siste representerer kan illustreres av anslaget UN Organisation against Drugs and Crime (UNODC) gjør i en nylig studie finansiert av Norge; under 1 % av global ulovlig kapitalflyt konfiskeres og fryses.

UD støtter en rekke anti-korrupsjons- og åpenhetstiltak både i Verdensbanken, IMF, og flere andre multilaterale organisasjoner.

Norge støtter Verdensbankens anti-korrupsjonsarbeid, både politisk og finansielt. Norge bidro aktivt til at bankens vedtok en styresett - og anti-korrupsjonsstrategi i 2008. Norge har siden 2008 bidratt med til sammen 50 millioner kroner til et flergiverfond, for å støtte bankens implementering av denne strategien, inkludert å styrke bankens arbeid på landnivå, finansiere innovative pilotprosjekt og stimulere til forskning og kunnskap om styresett og korrupsjon. Norge største giver til "the Stolen Asset Recovery Initiative (StAR)" som følger opp FNs anti-korrupsjonskonvensjons ambisjon om å tilrettelegge bedre for tilbakeføring av stjålne midler til opprinnelsesland.

I IMF støtter vi flere relevante programmer på områdene anti-hvitvasking og kamp mot terrorfinansiering, skatteadministrasjon, og naturressursforvaltning. Også i vår mer løpende dialog med de to institusjonene fremmer vi ideen om behovet for finansiell åpenhet globalt for å kunne hankses med korrupsjon og hvitvasking.

*Ad 3. En sentral kontrollenhet ble opprettet i Utenriksdepartementet i 2007. Hvordan fungerer denne i dag?*

Bemanningen i Sentral kontrollenhet er i dag fem medarbeidere. Enheten rapporterer til Utenriksråden. Mandatet for arbeidet er nedfelt i Hovedinstruks for

økonomistyringen i utenriksstjenesten som bygger på Reglementet for økonomistyring i staten. Blant enhetens oppgaver er å "utgjøre den sentrale enhet for saker hvor det varsles om mistanke om økonomiske misligheter". Enheten er videre ansvarlig mottager av varsel departementet mottar fra den eksterne varslingskanalen departementet opprettet i 2008. Den eksterne varslingskanalen er felles for utenriksdepartementet, Norad og Fredskorpset.

I den enkelte sak er arbeidsgangen etter at et varsel er kommet inn at enheten først vurderer om midler bevilget over Utenriksdepartementets budsjett er berørt og om det synes å kunne være grunnlag for mistanke om økonomiske misligheter. Dersom det er sannsynlig at det er hold i varslet, blir fagavdeling/ambassade/ samarbeidspartner meddelt at all videre utbetaling i vedkommende prosjekt blir frosset inntil saken er tilfredsstillende utredet. Dernest igangsettes undersøkelser med sikte på å få dokumentert mislighetene og størrelsen på dette. Til denne dokumenteringen benyttes anerkjente revisjonsfirmaer. Når det er avdekket et beløp, kreves dette tilbakebetalt og det vurderes straffeforfølgning. Saken er avsluttet for departementets del når avdekket beløp er tilbakebetalt og spørsmålet om straffeforfølgning er tilfredsstillende besvart.

Sentral kontrollenhet har ansvaret for å føre en oversikt over alle saker utenriksstjenesten er blitt varslet om. Med utgangspunkt i denne oversikten har enheten laget en rapport om resultatet av arbeidet med økonomiske misligheter frem til 1.9. 11, som er lagt ut på regjeringen.no. Oversikten vil bli ajourført hvert kvartal.

Sentral kontrollenhet har utarbeidet retningslinjer for alle ansatte i utenriksstjenesten for håndtering av økonomiske misligheter. De sist reviderte retningslinjene er fra 18. 3. 2011.

Sentral kontrollenhet bidrar også i den interne opplæringen i utenriksstjenesten.

*Ad 4. Hvordan fungerer koordineringen av FN-organisasjonene ute? UNDP har i mange år innehatt Resident coordinator-ansvaret. Hvordan fungerer nå pilotprosjektet "One UN"?*

FNs arbeid på landnivå er i endring som følge av pågående reformer. "Ett FN" er viktig for at organisasjonene samlet sett skal levere bedre på landnivå. Den nye tilnærmingen brukes nå i 26 land, de åtte opprinnelige pilotlandene og 18 såkalte selvstartere. Det er særlig disse landene som nå driver reformen framover.

Norge har vært en av pådriverne for et mer effektivt FN på landnivå, ikke minst gjennom statsministerens deltakelse i FN-reformpanelet som la fram sine anbefalinger i 2006. Norge har også bidratt med finansiering av utviklingsaktiviteter etter "Ett FN"-modellen.

Panelets forslag om å "levere som én" har bidratt til betydelige endringer i måten FN arbeider på. Flere av pilotlandene har lagt fram felles landprogrammer for de største fond og programmer - UNDP, Unicef og UNFPA, i enkelte tilfelle også WFP - for de respektive styrene. Norge har vært blant pådriverne. Departementet innhenter

vurderinger fra ambassadene og resultatfaglige vurderinger fra Norad. Erfaringene, basert bl.a. på landvise evalueringer, viser bedre utviklingsresultater, sterkere nasjonalt eierskap, mer samarbeid FN-organisasjonene i mellom og lavere transaksjonskostnader for programlandene og etter hvert også for FN-organisasjonene. Den uavhengige evalueringen av "Ett FN"-modellen som skal ferdigstilles våren 2012 vil være et viktig bidrag for rulle modellen vider ut.

At modellen har gitt virkning utover pilotlandene vises ved at den nye versjonen av FN's rammeverk for utviklingsaktiviteter på landnivå innebærer en mye større grad enn tidligere av økt koordinering og et felles FN-svar på programlandenes utviklingsbehov og prioriteringer. Hovedprinsippet bak modellen vil altså bli lagt til grunn i land som ikke har tatt i bruk "Ett FN"-modellen.

Det er likevel fortsatt utfordringer. Fra norsk side legger vi særlig vekt på å styrke FN's stedlige koordinators autoritet som leder for FN's landteam og vi arbeider aktivt for å sikre at alle FN-organisasjoner slutter opp om prinsippet bak "Ett FN" – modellen.

*Ad 5. Et økende antall donorer og stadig mer fragmentering av givere og programmer utfordrer også norsk bistandsforvaltning og skaper et uoversiktlig bilde i det enkelte mottakerland. Hvordan er dette i Afghanistan?*

Den norske sivile innsatsen ble gjennomgått i januar 2010. I denne sammenheng ble det besluttet å konsentrere norsk bistand innen tre hovedsektorer; utdanning, styresett og landsbygdetutvikling. Det ble også besluttet at en økt andel av norsk bistand skulle gå via Verdensbankens flergiverfond (Afghanistan Reconstruction Trust Fund – ARTF) og FN til afghanske budsjetter og programmer. En viktig beveggrunn for disse endringene var å motvirke fragmentering av innsatsen.

Under Kabulkonferansen i juli 2010 ble det satt som mål at 80 % av internasjonal støtte skal gis i henhold til afghanske prioriteringer og nasjonale programmer, samt at 50 % av støtten vil være såkalt "on budget" og gå gjennom myndighetenes institusjoner. Det internasjonale giversamfunnet og afghanske myndigheter var enige om dette målet for å sikre bedre koordinering og åpenhet rundt den internasjonale innsatsen. Giverne i Kabul følger denne prosessen nøye og er i tett dialog med myndighetene om de nasjonale programmene. Norge leverer godt i forhold til Kabul-forpliktelsene, og det er viktig at flere givere følger opp og gir sin bistand iht. disse prinsippene.

*Ad 6. Målet for norsk bistand er å føre folk ut av fattigdom – på permanent basis – med utgangspunkt i FN's tusenårsmål. Hvordan vurderer utenriksministeren forutsetningene for resultat/måloppnåelse ved tildeling av bistandsmidler?*

Land eller folk er sjelden "bare fattige". De er gjerne uten myndighetsstrukturer, uten utdanning, har ingen jobb, har dårlig helse, manglende rettsstat – og er ofte i eller har nyss avsluttet væpnet konflikt. Dette er noen av faktorene som ofte kjennetegner

fattigdom, som hindrer utvikling. Å ta spranget fra fattigdom og konflikt til forutsigbar trygghet er en langvarig, vanskelig og uforutsigbar prosess som må foretas av hvert enkelt land, hvert enkelt folk i løpet av tiår. Med andre ord vil et norsk prosjekt alene ikke medføre permanent reduksjon av fattigdom for et folk eller et land.

Dessverre har de som trenger vår bistand mest også de dårligste forutsetningene for å gjøre seg langsiktig nytte av den – å skape seg et bedre utkomme, et tryggere liv. Men selv i land med høy risiko for manglende måloppnåelse vil vi ikke la være å bistå der vår hjelp faktisk kan utgjøre en forskjell.

Og bistand nytter. Status for FNs tusenårsmål er gjengitt i budsjettproposisjonen for 2012. Målingene viser at resultater oppnås, tildels med imponerende hastighet. Andelen som lever i ekstrem fattigdom har gått fra 46 prosent til 27 prosent. Norsk utviklingsbistand bidrar til denne framgangen.

*Ad 7. I Prop 1 S (2011-2012) understrekes det at "samarbeidslandenes strategier og prioriteringer skal være styrende". Kan Pariserklæringens understrekning av mottakerlandenes egne utviklingsstrategier av og til kollidere med norske myndigheters resultatorientering og kvalitetssikring av norsk bistand?*

Pariserklæringen har to bærebjelker for å sikre resultater og kvalitet i utviklingssamarbeidet, og begge er innlemmet i norsk utviklingspolitikk: For det første: Det er samarbeidslandenes strategier og prioriteringer som skal være styrende, og for det andre: Samarbeidet skal bygge på en partnerskapsmodell hvor dialog mellom samarbeidslandet og norske myndigheter legger til rette for åpenhet og likeverd i partnerskapet. Innenfor de rammer som norske målsettinger og forvaltningsprinsipper setter, vil vi bistå våre partnerland med å gjennomføre sine strategier.

*Ad 8. Under kontrollhøringen understreket miljø- og utviklingsministeren at Norge skal ha "nulltoleranse for korrupsjon i alle deler av vår virksomhet, enten det er nødhjelp eller det er gjennom frivillige organisasjoner eller FN-systemet". Afghanistan er som kjent et av de mest korrupte land i verden. Hvor store beløp har blitt avdekket som korrupsjon av midlene som har gått til Afghanistan, og hvordan er dette fulgt opp av Utenriksdepartementet?*

Departementet og ambassaden i Kabul legger vekt på å støtte prosjekter som bidrar til å redusere korrupsjon. Flere av prosjektene gjennom FN og Verdensbanken bidrar bl.a. til innføring av mer transparente og effektive lønningsmekanismer overfor politi, lærere og øvrige offentlig ansatte. Hovedandelen av disse mottar nå lønninger direkte til bankkonto, mens man tidligere var avhengig av mellommenn og kontanter.

Verdensbanken har kapasitet og kompetanse til å arbeide med korrupsjon som overgår enkeltlands bistandsforvaltning. Banken har likeså engasjert firmaet International Relief and Development, IRD til å overvåke resultatoppnåelse i programmene som finansieres


gjennom ARTF. Dette bidrar til bedre kontroll, samt en mer helhetlig oversikt over effekten av giverinnsatsen.

Målet for konsolidering av den norske utviklingsinnsatsen er å øke finansiering gjennom nasjonale programmer, men kanalvalget vil fortsatt måtte balanseres og vurderes løpende ut fra myndighetenes kapasitet og omfanget av korrupsjon. Det er fortsatt svak kapasitet hos myndighetene. I mange distrikter er det bare NGO-ene som yter sosiale grunntjenester til befolkningen. Det er derfor viktig å opprettholde muligheter for et betydelig ikke-statlig engasjement.

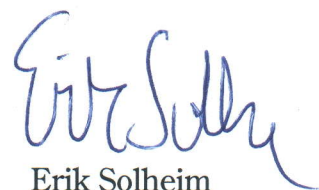
Det vurderes grundig hvilke NGO- partnere en fra norsk side inngår avtaler med. Norske samarbeidspartnere har alle lang fartstid i Afghanistan. De planlegger innsatsen i henhold til afghanske myndigheters utviklingsplaner, har fokus på resultatoppnåelse og vurderes å ha gode forvaltningsrutiner.

Sentral kontrollenhet har til nå mottatt varsler om mistanke om økonomiske misligheter i 8 saker. Det er avdekket at 614.370 NOK er blitt underslått. Av dette er 594.196 NOK blitt tilbakebetalt til utenriksdepartementet, mens vi fortsatt arbeider med å få tilbakebetalt 20.174 NOK. Påtalemyndighetene har til nå vært involvert i to av sakene.

Med vennlig hilsen



Jonas Gahr Støre



Erik Solheim