



Innst. S. nr. 150

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:2 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Den norske humanitære bistanden beløp seg i 2008 til om lag 2,6 mrd. kroner. Bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet, jf. St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007. Humanitær bistand omfatter blant annet beskyttelse, forsyninger av mat, vann- og sanitærutstyr, helsetjenester og andre former for hjelp til flykninger, internt fordrevne personer og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av krig, konflikter og naturkatastrofer.

Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal det bevilges midler ut fra behovene og basert på behovsvurderinger. Den humanitære innsatsen skal baseres på de humanitære prinsippene som er nedfelt i internasjonal humanitær rett, og som er stadfestet av FNs generalforsamling ved flere anledninger: humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet.

Den norske humanitære bistanden forvaltes i sin helhet av Utenriksdepartementet, men utføres for en stor del av frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner. Departementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de mål som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Det vil blant annet si at mål og resultatkrav skal oppnås, at ressursbruken skal være effektiv, og at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I tillegg til å gi tilskudd til gjennomførende organisasjoner ved huma-

nitære kriser, arbeider departementet med humanitærpolitiske spørsmål og tematiske satsinger nasjonalt og internasjonalt.

Utenrikskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) til at humanitær bistand må være en integrert del av norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Utenrikskomiteen har også påpekt at det er viktig at det arbeides for størst mulig grad av effektivitet og måloppnåelse i nødhjelps- og bistandsarbeid. Komiteen mener derfor det er viktig at arbeidsdelingen mellom FN og andre bistands- og nødhjelpsaktører gjøres på en slik måte at man oppnår størst effekt og dermed et best mulig resultat, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 for (2002–2003) og (2003–2004).

Humanitær bistand gis ofte under tidspress, i en ustabil og uoversiktlig situasjon og til land med svake eller manglende institusjoner og til dels dårlig utbygd infrastruktur. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) understrekes det at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i norsk humanitær bistand. Undersøkelsen omfatter Utenriksdepartementets forvaltning av den samlede humanitære bistanden over kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter, og belyser følgende problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar Utenriksdepartementets forvaltning til en effektiv humanitær bistand?
- I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?

1.1 Oppsummering av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen, er utledet fra stortingsproposisjoner

og -meldinger og Stortingets behandling av disse, og fra bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten. Sentrale internasjonale standarder og prinsipper er også kilder til revisjonskriteriene, der disse er i tråd med og presiserer målene for norsk humanitær bistand fastsatt av Stortinget.

Undersøkelsen er ikke en gjennomgang av bistanden til enkelte land, organisasjoner eller prosjekter, men omfatter den samlede norske humanitære bistanden. Det er derfor valgt en helhetlig metodisk tilnærming med stor bredde i de humanitære krisene som inngår i utvalget, aktørene som har blitt intervjuet, og prosjektene som har vært besøkt.

Undersøkelsesperioden er 2004–2008, og datainnsamlingen ble avsluttet i april 2008.

Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting.

1.1.1 Utenriksdepartementets tildeling av humanitære midler

De humanitære tilskuddene under kapittel 163 gis vesentlig som støtte til konkrete prosjekter og programmer basert på søknader fra FN-organisasjoner, Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner. Bevilgningene til humanitær bistand har økt fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2003 til nær 2,6 mrd. i 2008. I 2007 ga Norge humanitær bistand til 60 land og 186 mottakere, og det totale antallet tilskudd/avtaler var 736. Tilskuddene er engangsbidrag og gis for 12 måneder fra tilskuddsdato. Tildelingen av midler skjer løpende gjennom året.

PRIORITERINGER

Det forelå i undersøkelsesperioden ikke en helhetlig og overordnet strategi for norsk humanitær bistand som var samlet i ett dokument. En rekke styringsdokumenter på ulike nivåer utgjorde til sammen grunnlaget for departementets prioriteringer, satsingsområder og beslutninger. OECDs utviklingskomité (Development Assistance Committee – DAC) sin fagfelleevaluering av norsk bistand fra 2005 slår fast at fraværet av en overordnet strategi gjør det vanskeligere å vurdere hvordan Norge prioriterer og sikrer at den humanitære bistanden følger de humanitære prinsippene. Departementet har imidlertid sett behovet for, og i undersøkelsesperioden startet arbeidet med, å utarbeide en humanitær strategi. Denne ble lagt fram høsten 2008.

Undersøkelsen viser at flere norske frivillige organisasjoner opplever at prioriteringene som ligger til grunn for den humanitære bistanden skifter, og at departementet ikke alltid tydelig nok formidler prioriteringene overfor organisasjonene. Dette kan innebære uforutsigbarhet for organisasjonene og for utenriksforvaltningens eget arbeid. Det framkommer videre eksempler på at det kan være uklart hva som

er de strategiske prioriteringene i den norske humanitære innsatsen i landene som mottar bistand, og hvilken rolle norske organisasjoner skal ha.

Utenriksdepartementet framholder på sin side at de overordnede prioriteringene i den humanitære bistanden i all hovedsak har ligget fast i undersøkelsesperioden, men at prioriteringene mellom land og innenfor aktuelle land er gjenstand for betydelig endring som følge av utviklingen i det enkelte land. Ifølge departementet informerer det om disse endringene i fellesmøter med organisasjonene ved årsskiftet. Departementet opplyser at prioriteringene på landnivå i høy grad er bestemt av situasjonen i det aktuelle landet.

Det kan være vanskelig for organisasjonene å omsette de overordnede politiske målene i konkrete tiltak, for eksempel gjelder dette integrering av kjønnsperspektivet, som er en hovedsatsing innen norsk humanitær bistand. Utenriksdepartementet opplyser i sitt svarbrev at den norske innsatsen for integrering av kjønnsperspektivet har hatt betydelig gjennomslagskraft hos organisasjonene, men understreker samtidig at det er opp til organisasjonene å gjennomføre dette i praksis.

Norge blir for øvrig vurdert av ulike humanitære aktører som en god humanitær giver sammenliknet med andre land. Undersøkelsen viser videre at Norge nasjonalt og internasjonalt får anerkjennelse for å stå fast ved de humanitære prinsippene, for innsatsen i arbeidet med FN-reformen, for innsatsen mot miner og klaseammunisjon, for sivil-militær koordinering og for integrering av kjønnsperspektivet. De internasjonale organisasjonene viser til at Norge spiller en aktiv rolle innenfor det internasjonale humanitære systemet.

UTENRIKSDEPARTEMENTETS BEHANDLING VED TILDELING AV TILSKUDD TIL HUMANITÆRE KRISER

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som giver ansvar for å vurdere om forslagene til de prosjektene som mottaker utarbeider, er i tråd med norsk bistandspolitikk, blant annet at de tilfredsstiller grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Søknadene om støtte som Utenriksdepartementet mottar, er en sentral del av departementets beslutningsgrunnlag ved tildeling av midler i forbindelse med humanitære kriser. I tillegg inngår informasjon fra øvrig dialog med organisasjonene og fra FN, Norad, utenriksstasjonene og departementets erfaring med organisasjonene.

Både prosjektgjennomgangen og intervjuundersøkelsen viser svakheter i søknadene om tilskudd. Det framkommer at søknadene i en del tilfeller har mangelfulle resultatindikatorer og beskrivelser av hvordan aktivitetene skal bidra til å nå målene som er

satt for prosjektene. Undersøkelsen viser videre at prosjektenes mål i en del tilfeller er for ambisiøse sett i forhold til rammene for prosjektene. Undersøkelsen viser også at søknadene i liten grad inneholder en beskrivelse av risikofaktorer ved de humanitære innsatsene og hvordan disse er planlagt håndtert av organisasjonene. De svakhetene som påvises, vanskeliggjør kvalitetssikring underveis og i etterkant av prosjektene fordi resultatene blir vanskelige å måle. Riksrevisjonen påpekte i Dokument nr. 1 (2005–2006) at søknadene fra organisasjonene var av svært varierende kvalitet, og at de i flere tilfeller ikke inneholdt tilfredsstillende målsettinger og resultatindikatorer. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad påser at søknadene og prosjektene har realistiske mål og resultatkrav.

Utenriksdepartementet er i sitt svarbrev til Riksrevisjonen enig i vurderingene av svakheter i søknadene. Ifølge departementet må dette imidlertid ses i lys av at ikke alle organisasjoner er like profesjonelle på dette området, og at enkelte søknader utarbeides under stort tidspress. Departementet viser til at arbeidet med å forbedre kvaliteten på organisasjonenes søknader er en kontinuerlig prosess som vil bli videreført, og at Riksrevisjonens rapport inneholder mange relevante og nyttige observasjoner i denne forbindelse. Ifølge departementet har tiltakene som er gjennomført, gitt forbedringer i søknadskvaliteten, men det må påregnes etterslep før forbedringene fullt ut viser seg i praksis.

For alle søknader om midler til humanitær innsats skal Utenriksdepartementet foreta en individuell vurdering av det aktuelle prosjekt/tiltak det søkes om støtte til. Årlig behandles et svært stort antall søknader om midler, og departementet framhever at de kvalitative vurderingene er mindre grundige enn det som ideelt sett er ønskelig. Undersøkelsen viser at knapphet på tid og ressurser i saksbehandlingen påvirker hvor grundig den faglige vurderingen og kvalitetssikringen av søknadene er i departementet.

Undersøkelsen viser at departementet i noe økende grad sender søknader til utenriksstasjonene og Norad for uttalelse. Det framkommer imidlertid at det varierer i hvor stor grad utenriksstasjonene og Norad svarer eller har forutsetning for å kunne svare. Utenriksstasjonene har lite ressurser til å foreta en grundig vurdering av søknadene, og arbeidet med humanitær bistand nedprioriteres fordi stasjonene ikke har forvaltningsansvar for denne type bistand. Departementet benytter ikke Norad systematisk i saksbehandlingen.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen mener Riksrevisjonen at det kan stilles spørsmål om departementet ved tildeling av humanitære midler sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring av søknader og innhenting av uttalelser fra utenriksstasjonene.

Departementet viser til at tid er den knappeste ressursen til de landansvarlige saksbehandlerne i søknadsbehandlingen. Ifølge departementet vil det derfor til enhver tid måtte foretas en avveining mellom hvor grundig saksbehandlingen skal være, og hvor raskt midler skal kunne tildeles. I lys av dette mener Utenriksdepartementet å ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for tildeling av søknader. Ifølge departementet har en mer systematisk involvering av utenriksstasjonene bidratt til et bedre beslutningsgrunnlag og at den humanitære bistanden i større grad blir sett i sammenheng med øvrige deler av bistanden. Departementet opplyser videre at dette har aktualisert kapasitetsutfordringer ved de aktuelle utenriksstasjonene.

1.1.2 I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?

Det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske bidrag innen humanitær bistand. Dette framkommer blant annet av resultatrapporter på prosjektnivå, resultatrapporter fra frivillige organisasjoner og årsrapporter fra FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Dette er også observert i Riksrevisjonens felt- og prosjektbesøk i Sudan, Uganda og Det palestinske området.

Undersøkelsen viser imidlertid svakheter når det gjelder å realisere målene om en rask og effektiv bistand av høy kvalitet. Det er til dels lang saksbehandlingstid og utfordringer knyttet til ettårige finansieringsrammer, svakheter i koordineringen og oppfølgingen av bistanden, samt svakheter i hvordan lokale aktører involveres, og hvordan langsiktighet ivaretas i den humanitære bistanden. Målet om en rask og effektiv bistand er viktige delmål for å nå hovedmålene om å redde liv, lindre nød og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av humanitære kriser. Svakheter som framkommer, medfører konsekvenser for sluttresultatet i konkrete humanitære prosjekter, ved blant annet at hjelpen ytes for sent. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om den humanitære bistanden fullt ut er i tråd med målet om en rask, effektiv og kvalitativt god bistand.

Departementet påpeker at det i undersøkelsen i høy grad er fokus på utfordringer i forvaltningen av Norges humanitære bistand, mens det er liten omtale av de positive virkningene som faktisk oppnås for et stort antall mennesker basert på norske politiske og finansielle bidrag. Videre viser departementet til at kravet om å ivareta langsiktighet og lokal involvering er delmål i den humanitære bistanden, og underordnet hovedmålet om å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse. Departementet viser i denne forbindelse til St.prp. nr. 1 med tilhørende budsjettinnstillinger for de aktuelle årene. Departementet opplyser samti-

dig at det i høy grad har vektlagt både langsiktighet og involvering av lokale aktører, blant annet ved å opprette en egen bevilgning for overgangsbistand, ved å utarbeide en stortingsmelding om forebygging av humanitære kriser og ved å være fleksibel når det gjelder definisjonen av humanitære behov. Departementet mener at Norge i betydelig grad har bidratt til å gi konkrete svar på de utfordringene og sammenhengene Riksrevisjonen peker på.

UTENRIKSDEPARTEMENTETS FINANSIERING AV HUMANITÆR BISTAND

Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap, som Norge har sluttet seg til, er det et grunnleggende mål at finansieringen av den humanitære bistanden skal være forutsigbar, fleksibel og gis til rett tid. Dette er forutsetninger som påvirker organisasjonenes handlingsrom og den humanitære innsatsens måloppnåelse og effektivitet.

Norge er blant de land i verden som yter mest humanitær bistand i forhold til brutto nasjonalinntekt. Undersøkelsen viser at Norge anses som en stor giver innen humanitær bistand, som i relativt stor grad oppfattes å yte forutsigbar og fleksibel finansiering. Samtidig er det sider ved den norske finansieringen som skaper uforutsigbarhet for de humanitære aktørene, og som reduserer deres fleksibilitet.

Departementet har en til dels lang saksbehandlingstid for søknader om tilskudd ved vedvarende humanitære kriser. I forbindelse med akutte humanitære kriser responderer departementet imidlertid raskt, selv om undersøkelsen også her viser tilfeller av lang saksbehandlingstid.

Lang saksbehandlingstid i departementet fører til sen finansiering av de humanitære prosjektene, noe som skaper utfordringer for organisasjonenes planlegging og gjennomføring. Det fører også til forsinkelser og endringer i prosjekter. Dette får igjen konsekvenser for mottakerne av bistand i de humanitære krisene, blant annet ved at hjelpen ytes for sent og kan få en annen innretning enn opprinnelig planlagt. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om departementets tidsbruk realiserer målet om en effektiv finansiering av humanitær bistand.

Utenriksdepartementet erkjenner at saksbehandlingsskapasitet i departementet og ved utenriksstasjonene er et knapphetsgode som medfører behov for å prioritere, noe som kan skape utfordringer for organisasjonene ved at saksbehandlingstiden kan bli for lang. Samtidig påpeker departementet at årsakene til lang saksbehandlingstid vil være ulike og sammensatte. Departementet prioriterer akutte situasjoner. Når det gjelder vedvarende kriser, prioriterer departementet mellom søknader og fordeler bidragene gjennom hele året. Videre påvirkes saksbehandlingstiden av den varierende kvaliteten på søknadene og

departementets arbeid med kvalitetssikring, blant annet med uformelle høringer. Departementet tilstreber å avveie best mulig mellom tidsfaktoren og behovet for grundig saksbehandling.

Tilskuddene til humanitære prosjekter og programmer er engangsbidrag og gis for 12 måneder. Samtidig viser undersøkelsen at en stor andel av de humanitære midlene går til prosjekter som videreføres over flere år. Dette gjelder prosjekter i vedvarende kriser, humanitær innsats i land som er i en gjenoppbyggingsfase, og prosjekter som har et mer langsiktig perspektiv i tillegg til kortsiktige hensyn. De humanitære aktørene anser det som positivt at den norske bistanden kanaliseres til denne type prosjekter, ettersom det kan være vanskelig å få støtte til dette fra andre giverland. Samtidig viser undersøkelsen at ettårige avtaler skaper uforutsigbarhet og reduserer fleksibiliteten for både norske og internasjonale organisasjoner når det gjelder prosjekter og programmer som går over flere år. Det framkommer at ettårige tilskudd generelt i liten grad er tilpasset humanitær innsats i land i en overgangsfase eller i vedvarende kriser, der den humanitære innsatsen forutsetter et lengre planleggingsperspektiv enn hva de ettårige tilskuddene gir rom for. Dette innebærer en risiko for at prosjektene ikke blir tilfredsstillende designet og gjennomført for å dekke de aktuelle humanitære behovene. Videre viser undersøkelsen at ettårige avtaler gjør det vanskeligere for organisasjonene å inngå kontrakter med lokalt ansatte. Det fører også til at det brukes mye ressurser på å utforme årlige søknader og sluttrapporter fra prosjektene. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad har sørget for å sikre forutsigbarheten i finansieringen av humanitær bistand i vedvarende kriser.

Utenriksdepartementet har opplyst at hovedbegrunnelsen for at den humanitære bistanden er basert på ettårige tildelinger, er at humanitære tiltak i sin natur stiller særlige krav til fleksibilitet for å kunne møte uforutsette kriser. Ifølge departementet har utenrikskomiteen i undersøkelsesperioden (Innst. S. nr. 3 (2002–2007)) gitt sin tilslutning til denne modellen slik den er foreslått i budsjettproposisjonene. Departementet viser også til at de ettårige rammene gir organisasjonene tilstrekkelig forutsigbarhet. Departementet viser til at det er foretatt en omfattende endring av bidragsstrukturen ved at en betydelig del av bistanden har blitt kanalisert gjennom FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond. Departementet er samtidig klar over at den norske modellen kan skape planleggingsutfordringer for samarbeidspartnere. I arbeidet med den humanitære strategien vurderes det derfor å inngå prøveordninger med flerårige samarbeidsavtaler med enkelte organisasjoner på enkelte områder, med forbehold om Stor-

tingets samtykke, som et supplement til den nåværende modellen.

KOORDINERING AV HUMANITÆR BISTAND

Koordinering er viktig for å sikre en mest mulig helhetlig respons ved humanitære kriser og for å hindre duplisering av bistanden. Det er derfor et overordnet mål for norske myndigheter å støtte FNs koordinerende rolle og arbeidet til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) for å reformere det internasjonale humanitære responsapparatet. Dette kommer til uttrykk både gjennom norske bidrag til blant annet FNs nødhjelpsfond (CERF) og FNs humanitære landfond og gjennom Norges humanitærpolitiske arbeid.

Undersøkelsen viser at det er koordineringsutfordringer innen det internasjonale humanitære systemet, både innenfor FN-systemet, mellom giverne og mellom FN-systemet og de frivillige humanitære organisasjonene. Utfordringene synes å være størst i felt. Det er foretatt grep for å bedre koordineringen, men undersøkelsen viser at det fortsatt gjenstår utfordringer på området.

Manglende kapasitet begrenser både utenriksstasjonenes og Utenriksdepartementets muligheter til å bidra til og følge opp FN-systemets koordinering i de landene som mottar humanitær bistand, samt til å koordinere med andre giverland. På bakgrunn av Norges betydelige støtte til FNs koordinerende rolle på det humanitære området, og omfanget av den norske humanitære bistanden, blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om oppfølging av koordinering og deltagelse i felt er gitt tilstrekkelig prioritet av Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet sier seg enig i at det er utfordringer når det gjelder internasjonal koordinering av den humanitære innsatsen. Samtidig påpeker departementet at det internasjonale humanitære systemet har gjort betydelige framskritt på dette området. Departementet bekrefter videre at kapasitetsutfordringer setter grenser for hvor tett norske utenriksstasjoner kan følge opp koordineringen på landnivå. Departementet viser imidlertid til at dets egen og utenriksstasjonenes oppfølgingskapasitet på det humanitære området er til løpende vurdering i departementet, blant annet som ledd i utarbeidelsen av en humanitær strategi.

INVOLVERING AV LOKALE AKTØRER

Involvering av lokale aktører er en viktig forutsetning for at den humanitære bistanden skal være effektiv. Det er et mål for enhver humanitær innsats at denne skal bygge på lokal kapasitet der dette er mulig. I tillegg til effektivitet på kortere sikt er dette også viktig for å sikre oppbygging og bærekraftig utvikling på lengre sikt. Utenriksdepartementet har

det overordnede ansvaret for at de humanitære aktørene som mottar tilskudd, involverer lokale aktører i sine operasjoner.

Undersøkelsen viser at involvering av lokale aktører i flere humanitære kriser er mangelfull, og at verken giverlandene, FN-organisasjonene eller de frivillige organisasjonene i tilstrekkelig grad er opp-tatt av å involvere rammede lokalsamfunn, brukerne eller lokale myndigheter i den humanitære innsatsen. Samlet innebærer dette risiko for en mindre effektiv og kvalitativt god humanitær innsats.

I OECD-DACs fagfelle-vurdering fra 2005 pekes det på at det er lite synlig hvorvidt Norge sørger for at mottakerne av den humanitære bistanden involveres i design, gjennomføring og evaluering av den humanitære innsatsen. I fagfelle-vurderingen anbefales det derfor at Norge arbeider med tiltak som kan sikre brukerinvolvering, og at involvering av brukerne også inngår i en samlet humanitær strategi.

På denne bakgrunn blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om det i tilstrekkelig grad blir sørget for at lokale aktører involveres i den humanitære bistanden. En slik involvering vil være med på å sikre en effektiv fordeling av bistanden.

KOBLINGEN MELLOM HUMANITÆR BISTAND OG LANGSIKTIGHET

Det er svakheter i hvordan den humanitære bistanden ivaretar langsiktighet og overgang til utvikling. Det framkommer at det legges liten vekt på forventede langsiktige resultater i organisasjonenes søknader og i oppfølgingen av prosjektene. Videre framgår det av undersøkelsen at de humanitære aktørene i relativt liten grad legger planer for hvordan humanitære prosjekter og programmer skal avsluttes og eventuelt videreføres i mer langsiktig bistand. Det er dessuten krevende for organisasjonene å følge opp resultater på lengre sikt. Undersøkelsen viser at det mangler kriterier for å måle og dokumentere disse virkningene, at det er ressurskrevende, og at det i liten grad vektlegges.

Humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig bistand forvaltes av ulike avdelinger i Utenriksdepartementet, og bevilgningene går over ulike budsjettkapitler. Intervjuundersøkelsen viser at norske frivillige organisasjoner opplever departementets vektlegging av langsiktighet som varierende, blant annet som følge av manglende samordning mellom de ulike delene av forvaltningen. I St.meld. nr. 9 (2007–2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer framheves det også at samordningen mellom nødhjelpsinn-sats og langsiktig utviklingssamarbeid er svak, og at koordineringen av kort- og langsiktig bistand må bedres i Utenriksdepartementet. Dette bekrefter også departementet i intervju, men viser samtidig til at man beveger seg i

riktig retning når det gjelder å sikre en helhetlig tilnærming i bistanden til det enkelte land.

På bakgrunn av funnene på dette punktet stiller undersøkelsen spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad legger til rette for en god overgang fra humanitære kriser til mer langsiktig støtte.

I denne sammenheng har departementet vist til den norske overgangsbistanden, høy grad av fleksibilitet i den humanitære bistanden og engasjementet internasjonalt som eksempler på tiltak for å sikre bedre sammenhenger mellom forebygging, humanitær respons og overgang. Departementet erkjenner at det er utfordrende å måle resultater av den humanitære bistanden på lengre sikt, men viser til at det foreligger et omfattende materiale om resultater. Det ligger ifølge departementet i den humanitære bistandens natur at dette ofte dreier seg om kortsiktige resultater og aktiviteter.

1.1.3 Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden

Det følger av St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom at Utenriksdepartementet er ansvarlig for å følge opp de tilskudd som gis, og for å rapportere om bruken av midler og resultater. Oppfølging av de humanitære organisasjonene og de enkelte prosjektene er sentralt for å kunne sikre kvaliteten på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at hovedregelen ved oppfølging av midler som gis over kapittel 163, må være at det rapporteres på en slik måte fra det enkelte prosjekt at det gir tilstrekkelig grunnlag for kontrollmyndighetens vurdering.

OPPFØLGING AV DEN HUMANITÆRE BISTANDEN PÅ LANDNIVÅ

De norske utenriksstasjonene har en viktig rolle i oppfølgingen av den humanitære bistanden i de enkelte land Norge yter bistand til, selv om de ikke har et formelt forvaltningsansvar for humanitær bistand. Undersøkelsen viser at utenriksstasjonenes dialog med de frivillige organisasjonene på landnivå anses som relativt god, men stasjonene understreker samtidig at en presset ressursituasjon hindrer dem i å følge opp arbeidet på den humanitære arena på en tilfredsstillende måte.

Departementet og utenriksstasjonene følger i liten grad opp prosjektene i de landene Norge gir støtte til. Prosjektgjennomgangen avdekker også at det foreligger lite dokumentasjon på at de humanitære prosjektene er blitt fulgt opp av utenriksforvaltningen i form av prosjektbesøk eller annen dialog. Både departementet og utenriksstasjonene påpeker at de gjerne skulle hatt en tettere oppfølging av den humanitære bistanden på landnivå. På bakgrunn av

funnene i undersøkelsen stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp den samlede norske humanitære bistanden i de enkelte land.

Utenriksdepartementet framhever at det ikke er mulig ressursmessig å følge opp den samlede norske bistanden i de enkelte land. Det er ikke realistisk å besøke alle prosjekter i alle land. Prosjektbesøk vil sammen med evalueringer, sluttrapporter fra tilskuddsmottakerne og løpende dialog med organisasjonene på ulike nivåer inngå som en del av oppfølgingsmekanismene for utenriksforvaltningen. Departementet påpeker at selv om utenriksstasjonene involveres stadig tettere i oppfølgingen, vil det ikke være mulig å basere den norske humanitære bistanden fullt ut på oppfølging gjennom utenriksstasjoner, blant annet fordi mange humanitære kriser finner sted i områder hvor Norge ikke har stasjoner. Departementet anfører at den humanitære innsatsens egenart også er grunnen til at det har blitt etablert et internasjonalt humanitært system som ikke er avhengig av utenriksstasjoner.

SLUTTRAPPORTER

Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Departementet mottar sluttrapporter fra prosjektene som er i regi av frivillige organisasjoner som får støtte over kapittel 163.

De frivillige organisasjonene er ansvarlige for å følge opp sine prosjekter når det gjelder gjennomføring, resultater og virkninger av humanitære prosjekter. Sluttrapportene som Utenriksdepartementet mottar fra organisasjonene, har i stor grad en kvantitativ tilnærming og er begrenset til en beskrivelse av de aktivitetene som er gjennomført. Forhold som har gått mindre bra, drøftes i all hovedsak ikke. Dette gjør det vanskelig å trekke lærdom av prosjektene. Det er videre lite oppmerksomhet på kvalitative resultater og langtidsvirkninger. Departementet påpeker at det overfor organisasjonene etterlyser mer problematiserende rapporter, men at det er en utfordring å få til dette. Departementet understreker at det i den nye malen for sluttrapporter fra høsten 2007 stilles tydeligere krav om resultatrapportering i samsvar med de mål som er satt i søknaden.

Utenriksdepartementet skal gjennomgå og godkjenne sluttrapportene, og tilskuddsmottaker skal gjøres skriftlig kjent med utfallet av dette. Undersøkelsen avdekker at tilbakemeldingene departementet gir på organisasjonenes sluttrapporter, i overveiende grad er av økonomisk og teknisk karakter, og i liten grad inneholder vurderinger av den humanitære innsatsen.

Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål om sluttrapportene gir tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og resultater. Videre stilles det spørsmål om departementets tilbakemeldinger på organisasjonenes sluttrapporter legger til rette for læring og forbedring i organisasjonene.

Departementet har vist til at bruken av sluttrapportene i departementet bør forbedres, og at det er utfordrende å trekke veksler på sluttrapportene i saksbehandlingen, men at det i undersøkelsesperioden har vært jobbet med dette. Departementet påpeker at oppfølgingen av organisasjonenes sluttrapporter har blitt betydelig styrket de senere år, og at dette arbeidet vil bli videreført. Økt kvalitet på sluttrapportene vil gjøre det lettere for departementet å nyttiggjøre seg rapportene.

EVALUERINGER

Utenrikskomiteen framhever i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004) nødvendigheten av evalueringer og at erfaringene innen bistand blir systematisert. Det følger av St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom og reglement for økonomistyring i staten at evalueringer skal gjennomføres for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført få evalueringer av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte over kapittel 163. Utenriksdepartementet uttaler at det burde ta initiativ til flere evalueringer som kan bidra til læring, og at det er behov for skarpere fokus på resultater og effekter både hos departementet og hos organisasjonene. Videre uttaler departementet at det hadde vært ønskelig å gjennomføre undersøkelser/stikkprøver på land, tema, prosjekter og av organisasjoner for i større grad å kunne vurdere måloppnåelse. Departementet viser imidlertid til at ressurs situasjonen ikke tillater at departementet gjør dette selv.

I undersøkelsen blir det på denne bakgrunn stilt spørsmål om det gjennomføres tilstrekkelig med evalueringer og undersøkelser av norsk humanitær bistand for at departementet og de humanitære aktørene skal kunne få informasjon om måloppnåelse og resultater av innsatsen – informasjon som vil kunne bidra til å forbedre den humanitære innsatsen.

Departementet opplyser i brev at Norge, i tillegg til å gjennomføre egne evalueringer og gjennomganger, deltar i felles flegiverevalueringer, hvor blant annet de multilaterale organisasjonenes innsats gjennomgås. En sterkere samordning på evalueringområdet er i tråd med prinsippene om godt humanitært giverskap, som Norge har sluttet seg til. Videre viser departementet til at Norads arbeid med evalueringer

vil videreføres, og at en rekke slike initiativ er i planleggingsfasen.

UTENRIKSDEPARTEMENTETS BRUK AV INFORMASJON OM RESULTATER AV BISTANDEN

Bruk av relevant og riktig informasjon om måloppnåelse og resultater fra de humanitære aktørene er viktig for at departementet skal kunne lære av innsatsen og således bli i stand til å forbedre innsatsen i framtidige humanitære operasjoner.

Utenriksdepartementets informasjon om måloppnåelse og resultater baserer seg på flere ulike kilder. Rapporter fra FN, Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og frivillige organisasjoner, samt evalueringer, er særlig sentralt. Departementet understreker i intervju at det er utfordrende å systematisere relevant informasjon om resultater og måloppnåelse, og å aggregere den opp på et hensiktsmessig nivå for å benytte den i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av undersøkelsen spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad bruker informasjon til å målrette og innrette den humanitære bistanden.

Utenriksdepartementet sier seg i sitt svarbrev enig i at arbeidet med å strukturere og bearbeide informasjonen om resultater og effekter kan bedres. Samtidig viser departementet til at arbeidet med resultatrapportering er blitt kraftig forbedret de senere år.

Ifølge Utenriksdepartementet får rapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse på en god måte fram kompleksiteten og omfanget av de internasjonale humanitære utfordringer, der Norges humanitære politikk og bistand inngår som en del av en samlet internasjonal innsats. Departementet er enig i en stor del av faktabeskrivelsen og i mange av Riksrevisjonens vurderinger. I sitt svarbrev viser Utenriksdepartementet til at en meget god dialog med Riksrevisjonen om forvaltningsrevisjonen under hele prosessen har lagt til rette for at rapporten vil danne et godt grunnlag for videreutvikling av Norges humanitære bistand. Departementet viser videre til at det arbeider løpende med flere av de spørsmål som blir reist i Riksrevisjonens undersøkelse, og at en rekke av forholdene står sentralt i den norske humanitære strategien som ble lagt fram i september 2008, og som skal følges opp gjennom en handlingsplan.

1.2 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse påviser en rekke svakheter i forvaltningen av de humanitære bistandsmidlene, som svekker realiseringen av målet om en rask, effektiv bistand av god kvalitet. Det er svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet, samt svakheter i departementets kvalitetssikring ved tilde-

ling og oppfølging av bistanden. Svakheter på disse områdene får også konsekvenser for sluttresultatet i en del konkrete humanitære prosjekter.

Riksrevisjonen påpeker i denne sammenheng at omfanget av og innretningen på den norske humanitære bistanden, med tilskudd til et stort antall enkeltprosjekter, land og mottakere, krever en robust forvaltning, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det er blant annet viktig å ha en tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet til å forvalte både tildeling og oppfølging av midlene for at målet om en rask og effektiv humanitær bistand skal nås. Det vises blant annet her til at utenriksstasjonene i varierende grad trekkes inn i saksbehandlingen og oppfølgingen, samt at saksbehandlingskapasitet i departementet er en betydelig risikofaktor. Riksrevisjonen forutsetter derfor at Utenriksdepartementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av disse bistandsmidlene for å sikre bedre måloppnåelse.

Riksrevisjonen understreker videre viktigheten av en tett oppfølging av den humanitære bistanden og at denne baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Norge er en betydelig humanitær bidragsyter. Dette stiller store krav til Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden, blant annet når det gjelder bidrag til og oppfølging av FN-systemets koordinering i det enkelte land. Funnene i undersøkelsen viser at det er manglende samsvar mellom de store finansielle bidragene og ressursinnsatsen brukt på oppfølging og deltakelse i det enkelte land.

Departementet viser til at utenriksstasjonene og Norad involveres tettere i forvaltningen av den humanitære bistanden, både ved tildeling og ved oppfølging. Med utgangspunkt i den humanitære bistandens kompleksitet ser Riksrevisjonen positivt på dette. Riksrevisjonen understreker betydningen av at utenriksstasjonenes fortrinn ved å være til stede i de aktuelle landene utnyttes i større grad.

Riksrevisjonen bemerker for øvrig at Utenriksdepartementet har ansvaret for å sørge for at den nødvendige informasjonen om gjennomføring, resultater og måloppnåelse i den humanitære bistanden innhentes, tilrettelegges og brukes. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at arbeidet med å strukturere og bearbeide informasjonen om måloppnåelse og resultater kan bedres. Riksrevisjonen bemerker at mangelfull kunnskap om resultater og virkninger, og mangelfull bruk av denne i departementets forvaltning, kan føre til at den humanitære bistanden ikke blir tilstrekkelig målrettet og effektiv.

Når det gjelder finansiering, bidrar Norge i stor grad med forutsigbar og fleksibel finansiering, men det er likevel forhold ved finansieringen som skaper uforutsigbarhet for de humanitære aktørene. Departementet kan ha en så lang saksbehandlingstid ved

vedvarende kriser at det medfører forsinkelser i gjennomføring og gir konsekvenser for mottakerne av den humanitære hjelpen. Riksrevisjonen er innforstått med at departementet må gjøre avveininger mellom den tiden som brukes, og behovet for grundig saksbehandling. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at departementet selv erkjenner at knapphet på saksbehandlingskapasitet i noen tilfeller medfører lang saksbehandlingstid, som igjen skaper utfordringer for gjennomføring av prosjektene.

Riksrevisjonen er videre innforstått med departementets behov for fleksibilitet i finansieringen av den humanitære bistanden, blant annet for å kunne møte uforutsette kriser. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at en stor del av den humanitære bistanden gis til prosjekter som har langsiktig fokus, land som er i en vedvarende humanitær krise, eller som er i en overgangsfase. De ettårige rammene er i liten grad tilpasset denne type bistand. Dette gjør det ofte krevende å ivareta langsiktighet i den humanitære bistanden, blant annet fordi det blir vanskeligere å planlegge prosjekter i et flerårig perspektiv. Riksrevisjonen ser samtidig positivt på at departementet utviser fleksibilitet når det gjelder å støtte tiltak i land som er i en overgangs- og gjenoppbyggingsfase. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å inngå prøveordninger med flerårige samarbeidsavtaler på enkelte områder.

Riksrevisjonen understreker at ivaretagelse av langsiktighet og involvering av lokale er viktige mål i den humanitære bistanden, både i akutte og i vedvarende kriser. Dette sikrer at hjelpen er tilpasset behovene, og at den støtter oppbygging og sikrer bærekraftig utvikling. Samordning av kortsiktig og langsiktig bistand i utenriksforvaltningen er derfor viktig.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet er enig i mange av Riksrevisjonens vurderinger av departementets arbeid med humanitær bistand, blant annet svakheter ved tildeling og oppfølging av tilskuddene. Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet i undersøkelsesperioden har gjennomført tiltak for å forbedre forvaltningen av den humanitære bistanden, og at departementet utarbeider en humanitær strategi.

Departementet mener for øvrig at det på enkelte punkter i Riksrevisjonens undersøkelse er uklart om det stilles spørsmål ved mangelfull måloppnåelse i henholdsvis departementet, det internasjonale humanitære system, hos tilskuddsmottakerne eller hos alle tre. Riksrevisjonen framhever at det er Utenriksdepartementets ansvarsområder som vurderes i undersøkelsen. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for den humanitære bistanden, og det gir tilskudd til humanitære organisasjoner som gjennomfører humanitære tiltak. Departementet er dermed ansvarlig for at den bistanden som iverksettes av

departementets samarbeidspartnere, er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

1.3 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og utenriksministeren har i brev til Riksrevisjonen av 11. september 2008 svart:

"[...] Jeg vil innledningsvis uttrykke departementets tilfredshet med dialogen med Riksrevisjonen underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Rapporten får på en god måte frem kompleksiteten og omfanget av de internasjonale humanitære utfordringer, hvor Norges humanitære politikk og bistand inngår som en del av en samlet internasjonal innsats. Departementet stiller seg bak en stor del av faktabeskrivelsen og mange av Riksrevisjonens vurderinger i rapporten. Undersøkelsen danner et godt grunnlag for videre utvikling og effektivisering av Norges humanitære bistand.

Jeg noterer at Riksrevisjonen i rapporten slår fast at Norge blir vurdert som en god humanitær giver av ulike humanitære aktører, og at Norge nasjonalt og internasjonalt får anerkjennelse for å stå fast på de grunnleggende humanitære prinsippene, for innsatsen i arbeidet med FN-reform, innen miner og klaseammunisjon, sivil-militær koordinering og styrking og integrering av kjønnsperspektivet i all humanitær bistand. Som rapporten viser til fikk Norge i 2007 positiv omtale som humanitært giverland (rangert som nr. 2) i en uavhengig internasjonal evaluering, som baserte seg på internasjonalt anerkjente prinsipper for godt giveskap.

Jeg er særlig opptatt av at Riksrevisjonen i sine bemerkninger konstaterer at det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske bidrag innenfor humanitær bistand.

Som Riksrevisjonen bemerker er det samtidig et klart forbedringspotensiale i forvaltningen av Norges humanitære bistand. Riksrevisjonens undersøkelse påpeker svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet, samt svakheter i departementets kvalitets-sikring ved tildeling og oppfølging av bistanden. Riksrevisjonen påpeker videre at svakheter på disse områdene får konsekvenser for sluttresultatet i en del konkrete humanitære prosjekter.

Departementet har i sitt brev av 8. august gitt sine kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger på disse områdene, herunder forholdet mellom departementets behov for fleksibilitet og organisasjonenes ønske om forutsigbarhet samt avveiningene mellom behovet for hurtighet i svar på humanitære kriser og grundighet på forvaltningssiden. Kommentarene er gjengitt i oppsummeringen av undersøkelsen og gjentas ikke her.

Riksrevisjonen legger i bemerkningene spesiell vekt på følgende forvaltningsmessige forhold:

- at et stort antall enkeltprosjekter, land og mottakere krever en robust forvaltning, og forutsetter at departementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av disse midlene;

- behovet for å ha tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene;
- manglende samsvar mellom de store finansielle bidragene og ressursinnsatsen brukt på oppfølging og deltakelse i de enkelte land;
- behov for bedre rapportering og bearbeiding av informasjon om resultater;
- utfordringer for tilskuddsmottakere knyttet til ett-årige bidrag.

Flere av de svakheter Riksrevisjonen her peker på er utfordringer som departementet erkjenner og løpende arbeider med. Dette gjelder bl.a. økt konsentrasjon i form av færre enkelttiltak og mer strategisk samarbeid med partnere, behovet for å ha tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene både i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene, bedre verktøy i tilskuddsforvaltningen, bedre resultatrapportering og bedre oppfølging av tilskuddsmottakere.

Riksrevisjonen viser til at departementet i undersøkelsesperioden har gjennomført tiltak for å forbedre mange av svakhetene som identifiseres og at departementet vil legge frem en humanitær strategi 15. september 2008. En rekke av de forhold Riksrevisjonen reiser står sentralt i strategien, og jeg vil tillegge Riksrevisjonens bemerkninger stor vekt i oppfølgingen.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter i departementets budsjettproposisjon. Under dette kapittelet har jeg konstitusjonelt ansvar for post 71 Humanitær bistand og menneskerettigheter. Denne utgjør i 2008 om lag 85 prosent av samlet humanitær bistand. Miljø- og utviklingsministeren har det konstitusjonelle ansvar for post 70 Naturkatastrofer under det samme kapittelet."

1.4 Riksrevisjonens uttalelse

Humanitær bistand er en sentral del av norsk utenrikspolitikk og norsk bistand og har i lang tid vært et satsingsområde for norske regjeringer. Riksrevisjonens undersøkelse påviser vesentlige svakheter i departementets forvaltning, som svekker realiseringen av målet om en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at det er et klart forbedringspotensial i forvaltningen av Norges humanitære bistand, og at departementet erkjenner flere av svakhetene som påpekes. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet blant annet arbeider med økt konsentrasjon i form av færre enkelttiltak og mer strategisk samarbeid med partnere. Det er også behov for tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene både i departementet og ved utenriksstasjonene, bedre resultatrapportering og bedre oppfølging av tilskuddsmottakerne.

Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet 15. september 2008 la fram en strategi for den humanitære bistanden. Riksrevisjonen peker på at

Utenriksdepartementet forvalter både politikk- og tiltakssiden av den humanitære bistanden, og at omfanget og innretningen av bistanden med ettårige tilskudd til et stort antall land, mottakere og prosjekter medfører utfordringer for departementets forvaltning og styring. I tillegg har bevilgningene til humanitære formål økt betydelig de senere årene og vil trolig øke i årene framover. Dette vil ytterligere forsterke de utfordringene Riksrevisjonens undersøkelse viser at utenriksforvaltningen har på området, blant annet når det gjelder kvalitetssikring ved tildeling av humanitære midler og oppfølging av FN, de frivillige organisasjonene, prosjekter og programmer. Riksrevisjonen forutsetter derfor at departementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av de humanitære midlene for å sikre en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, Synnøve Brenden Klemetrud og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til at norsk humanitær bistand bidrar til å forebygge og lindre lidelse i forbindelse med konfliktsituasjoner og naturkatastrofer. Denne humanitære innsatsen bygger på de internasjonale prinsippene om humanitet, uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet som blant annet har sitt grunnlag i Geneve-konvensjonen.

Komiteen vil peke på at skiftende norske regjeringer lenge har hatt humanitær bistand som satsingsområde. Behovene for slik bistand øker som følge av flere humanitære kriser. Stadig flere midler går derfor til slik innsats både fra Norge og resten av verden. I 2008 var den norske humanitære bistanden om lag 2,6 mrd. kroner.

Komiteen har merket seg at den humanitære bistanden i sin helhet forvaltes av Utenriksdepartementet, men for en stor del utføres av frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner.

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i norsk humanitær bistand. Det er vurdert i hvilken grad Utenriksdepartementets forvaltning bidrar til en effektiv bistand og i hvilken grad den humanitære bistanden er rask, effektiv og av god kvalitet. Undersøkellesperioden er 2004–2008 og omfatter den samlede norske humanitære bistanden.

Komiteen vil peke på at den humanitære bistanden ofte gis under tidspress, i en uoversiktlig situasjon og til land med svake eller manglende institusjoner og til dels dårlig utbygd infrastruktur. Dette er forhold som må has i mente både i forhold til forvaltningens håndtering av sakene og når evalueringer gjøres.

Komiteen ser det som positivt at Riksrevisjonen har foretatt en forvaltningsrevisjon på dette området. Det er viktig å få belyst hvordan bevilgningene forvaltes, og å få vurdert områder der det er forbedringspotensial. Dette vil bidra til at hjelpen til de som trenger det, kan bli enda bedre og gi enda flere positive resultater.

Komiteen vil understreke at undersøkelsen klart viser at det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske bidrag innen humanitær bistand. Dermed oppnår en i stor grad det som er det aller viktigste med den humanitære bistanden, nemlig å redde liv, lindre lidelser og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av humanitære kriser.

Komiteen har også merket seg at Norge av ulike humanitære aktører blir vurdert som en god humanitær giver sammenlignet med andre land. Norge får internasjonalt anerkjennelse for å stå fast på de humanitære prinsippene, for innsatsen i arbeidet med FN-reformen, for innsatsen mot miner og klaseammunisjon, for sivil-militær koordinering og for integrering av kjønnsperspektivet. De internasjonale organisasjonene viser til at Norge spiller en aktiv rolle innenfor det internasjonale humanitære systemet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse samtidig påviser en rekke svakheter i forvaltningen av de humanitære bistandsmidlene, som svekker realiseringen av målet om en rask, effektiv bistand av god kvalitet. Det påpekes svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet, samt svakheter i departementets kvalitetssikring ved tildeling og oppfølging av bistanden. Undersøkelsen viser at det også er svakheter i søknadene om tilskudd. Som eksempler nevnes blant annet mangelfulle resultatindikatorer, beskrivelser av aktivitetene i forhold til målene som er satt og risikofaktorer og håndtering av disse. Disse svakhetene vanskeliggjør kvalitetssikring underveis og i etterkant fordi resultatene blir vanskelige å måle.

Komiteen vil peke på at rask og god saksbehandling og tettere oppfølging fra utenriktjenesten kan bidra til at hjelpen til de som trenger det, også blir mer effektiv. Det er et grunnleggende mål at finansieringen av den humanitære bistanden skal være forutsigbar, fleksibel og gis til rett tid. Når kriser oppstår, vil det alltid være en avveining som må gjøres

med hensyn til hvor grundig saksbehandlingen kan gjøres sett i forhold til tidsaspektet. For å yte rask hjelp er det viktig at departementet har samarbeidsordninger med etablerte organisasjoner som har trening og erfaring i å operere raskt, slik som for eksempel Røde Kors og Kirkens Nødhjelp.

Komiteen viser til at det er gjennomført få evalueringer av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte, og at Riksrevisjonen på denne bakgrunn stiller spørsmål ved om antallet er tilstrekkelig for at de humanitære aktørene skal få nødvendig informasjon om måloppnåelse og resultater av innsatsen. Det er etter komiteens oppfatning alvorlig når dokumentasjon på gjennomførte prosjektbesøk kun foreligger i 3,3 prosent av prosjektene.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at knapphet på tid og ressurser i saksbehandlingen påvirker hvor grundig den faglige vurderingen og kvalitetssikringen av søknadene i Utenriksdepartementet blir. Noen søknader sendes utenriksstasjonene for vurdering, men disse har lite ressurser til å foreta en grundig vurdering av søknadene. Komiteen vil peke på at dette gir et tydelig signal om at det er behov for økte ressurser, ikke minst ved utestasjonene. I likhet med Riksrevisjonen forutsetter komiteen at departementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av de humanitære midlene for å sikre en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet.

Komiteen merker seg at en samlet utenrikskomité i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 uttalte at:

"norsk bistandsforvaltning bør legge enda større vekt på måling og evaluering av de faktiske resultater av innsatsen."

Komiteen viser til at undersøkelsen stiller spørsmål ved om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad legger til rette for en god overgang fra humanitære kriser til mer langsiktig støtte. Komiteen vil understreke viktigheten av å se sammenhengen mellom bistand i akutt situasjoner, overgangsbistand og den mer langsiktige bistanden. Slik kan en bidra både til å forebygge framtidige nye katastrofer og gjøre mottakerlandene mindre sårbare i nye krisesituasjoner. Økt bruk av lokal kapasitet slik rapporten etterlyser, er viktig for at den humanitære bistanden skal være effektiv, og det vil også kunne styrke u-landenes egen evne til å håndtere kriser i framtida og sikre bærekraftig utvikling på lengre sikt.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen tar opp problemstillingen rundt ettårige avtaler, særlig når det gjelder bistanden i tilknytning til mer vedvarende humanitære kriser. Undersøkelsen viser at ettårige avtaler skaper liten forutsigbarhet og reduserer fleksibiliteten for både norske og internasjonale orga-

nisasjoner når det gjelder prosjekter og programmer som går over flere år. Komiteen mener dette er noe Utenriksdepartementet må vurdere nærmere og gi Stortinget en rask tilbakemelding på.

Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet er enig i mange av Riksrevisjonens vurderinger i undersøkelsen. Det er positivt at departementet høsten 2008 la fram en samlet strategi for den humanitære bistanden. Komiteen forventer at departementet også griper fatt i de øvrige forhold Riksrevisjonen har påpekt, slik at ytterligere forbedringer blir gjort.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre merker seg Riksrevisjonens gjennomgang av den bilaterale bistanden til Bangladesh, Nepal og Sri Lanka i Dokument nr. 1 (2008–2009), hvor det vises til at det er vanskelig å se hvilke resultater som er oppnådd med hensyn til vedtatte målsettinger for bistanden til de tre landene. Flere av prosjektene bærer også preg av mangelfulle risikovurderinger, spesielt når det gjelder til intern risiko.

I denne sammenheng vil disse medlemmer også vise til Innst. S. nr. 172 (2007–2008) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006, hvor en samlet komité uttaler at:

"dersom Stortinget skal utøve den nødvendige styring og kontroll, må en kunne følge bruken av pengene. Da må det fremkomme av budsjettproposisjonen hvor og til hvilket formål pengene skal brukes. I ettertid må det redegjøres for hva som er gjort og oppnådd. [...] Komiteen forutsetter at Utenriksdepartementet sørger for at omtalen av bistanden i budsjettproposisjonen skrives slik at det gir Stortinget mulighet for nødvendig kontroll med bruken av midlene."

Disse medlemmer merker seg at Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2009 hevdet at kunnskapen om utviklingspolitiske spørsmål og resultatene av innsatsen er relativt lav i den norske befolkningen. Det er disse medlemmers mening at dette ytterligere synliggjør behovet for et større fokus på resultater og måloppnåelse i bistanden.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens uttalelser i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at Utenriksdepartementet har utilstrekkelige rutiner for å følge opp bruken av norske bistandskroner kanalisert gjennom frivillige organisasjoner. I Dokument nr. 3:2 (2008–2009) understrekes det at sluttrapportene som departementet mottar fra organisasjonene, er av en deskriptiv og kvantitativ karakter hvor mindre vellykkede prosjekter i all hovedsak ikke omtales. Dette gjør det vanskelig å trekke lærdom av prosjektene. Disse medlemmer forventer at departementet

følger opp konklusjonene fra Riksrevisjonen og kommer tilbake til Stortinget med egnede tiltak for å bedre rapporteringsrutinene i bistanden.

Disse medlemmer merker seg at Norge i 2007 ga humanitær bistand til 60 land og 186 mottakere. Disse medlemmer registrerer samtidig at flere land, deriblant Sverige, har redusert antall samarbeidsland og konsentrert sitt bistandspolitiske engasjement ut fra en erkjennelse at det ikke er mulig å gjøre alt overalt.

Disse medlemmer registrerer at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:2 (2008–2009) viser til at utenriksstasjonene har lite ressurser til å foreta en grundig vurdering av søknader om midler til humanitær innsats, og stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad påser at slike søknader har realistiske mål og resultatkrav. Disse medlemmer merker seg i denne sammenheng at det i St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble gitt signaler om at man skulle gjennomgå bistandsforvaltningen blant annet med sikte på effektivisering. Det er disse medlemmers mening at dette arbeidet er viktig, og at det vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv administrasjon av utviklingshjelpen.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:2 (2008–2009) slår fast at det er koordineringsutfordringer i det internasjonale huma-

nitære systemet, både innenfor FN-systemet, mellom donorene og mellom FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene.

Disse medlemmer registrerer at Riksrevisjonen samtidig stiller spørsmål ved om iverksatte tiltak for å bedre resultatoppnåelse i FN-prosjekter på landnivå er tilstrekkelige.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer uttrykke skepsis til bruk av flerårige indikative tilsgagn i bevilgningene til FN-organisasjonene.

Disse medlemmer er av den oppfatning at det er et stort behov for en uavhengig, ekstern evaluering av resultatene av det samlede norske bistandsengasjementet. En slik evaluering må tilfredsstillende grunnleggende krav til forskningsmetode, herunder datagrunnlag, kausalitet og generalitet.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:2 (2008–2009) – om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. februar 2009

Lodve Solholm

leder

Ola T. Lånke

ordfører