

Innst. S. nr. 8.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge.

Dokument nr. 3:14 (1997-98).

Til Stortinget.

INNLEDNING

På forespørsel fra styret i INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) har Riksrevisjonen sagt seg villig til å overta vertskapsrollen for INTOSAI Development Initiative (IDI) fra 2001. Riksrevisjonen har tatt forbehold om Stortingets samtykke. Siden opprettelsen i 1986 har IDI ligget i Canada og vært sterkt integrert i den kanadiske riks-revisjonen.

Norge har støttet IDI fra starten, og Riksrevisjonen ser betydningen av at IDI fortsetter sin virksomhet med utvikling av riksrevisjoner, særlig i utviklingsland. Dette er i tråd med norske bistandspolitiske målsettinger.

Riksrevisjonen har tidligere orientert Stortinget om etableringen av IDI i Norge, i Dokument nr. 2 (1996-97) og Dokument nr. 2 (1997-98), jf. komiteens merknader i Innst. S. nr. 181 (1996-97) og Innst. S. nr. 199 (1997-98).

Riksrevisjonen har utredet hvordan et nytt IDI sekretariat i Norge best kan organiseres, og har i samarbeid med Utenriksdepartementet forberedt et grunnlag for finansiering av driften. Videre forberedes sluttbehandlingen av INTOSAIs anbefaling om overføring av IDI fra Canada til Norge i samarbeid med den kanadiske riksrevisjonen og INTOSAIs ledelse.

Det er i St.prp. nr. 1 (1998-99) for Utenriksdepartementet gitt en kortfattet framstilling som grunnlag for bevilgningsforslag.

OPPRETTELSE AV IDI I NORGE

Riksrevisjonens vurdering av IDIs virksomhet

Gjennom revisjonen av norsk bistand til utviklingslandene har Riksrevisjonen erfart at mottakerlandenes riksrevisjoner i mange tilfeller har hatt en svak posisjon, lite utviklet metodikk og har lidd under en betydelig ressursmangel. Det har vært åpenbart at opp-læring, styrking og effektivisering av riksrevisjoner i utviklingsland ville kunne være viktige instrumenter for å sikre at bistanden virkelig ble benyttet etter forutsetningene. Dette vurderes også å være nyttig for bistandsyterne.

De oppnådde resultatene i form av øket kompetanse i mange riksrevisjoner bør ivaretas og styrkes ytterligere. Riksrevisjonen vurderer fortsatt IDI-virksomhet som viktig for brukerlandene og i tråd med norske bistandspolitiske målsettinger.

Norge har regelmessig gitt økonomiske bidrag til IDI både over Riksrevisjonens budsjett og gjennom avtale mellom NORAD og IDI. Riksrevisjonen har også bidratt til IDIs informasjonsprogram med kursopplegg, revisjonsveiledninger og instruktører, samt deltatt fast i IDIs rådgivende komité.

Kontakt mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 1996-98

Riksrevisjonen har samarbeidet med Utenriksdepartementet om rettslige og økonomiske sider ved etableringen. En eventuell finansiering av driften av et IDI-sekretariat i Norge over bistandsbudsjettet kan godkjennes som utviklingshjelp i henhold til gjeldende OECD-retningslinjer. Utenriksdepartementet har stilt seg positivt til en langsiktig finansiering av IDI-sekretariatet over bistandsbudsjettet og vil komme tilbake til dette i St. prp. nr. 1 (1998-99).

IDI i Norge - målsetting, organisering og oppgaver

Målsettingen for IDI i Norge vil være:

- Gjennom kompetansestyrking av nasjonale riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, å medvirke til demokrati og god forvaltning («good governance, transparency and accountability»)
- Sette riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, i stand til å foreta god revisjon på en mer effektiv og økonomisk måte gjennom relevant kompetanseheving.

For å kunne overta vertskapsrollen fullt ut fra 2001, er det mest hensiktsmessig å etablere IDI i Norge allerede rundt årsskiftet 1998-99 for en gradvis oppbygging av sekretariatet samt anledning til å samarbeide med kanadiene for å bli mest mulig fortrolig med IDIs pågående virksomhet. En annen viktig oppgave for IDI i Norge i 1999-2000 er å utvikle en ny strategisk plan.

Riksrevisjonen har lagt til grunn at IDI i Norge bør ha en organisasjonsform og virke på en måte som ligger nært opp til den kanadiske modellen. I samarbeid med Utenriksdepartementet har Riksrevisjonen vurdert organisasjonsformen. Det ble tidlig ansett som uaktuelt å innlemme et slikt sekretariat i Riksrevisjonens organisasjon. Det er valgt å organisere IDI som en stiftelse som vil gi den nødvendige juridiske og økonomiske uavhengighet som er påkrevet både av hensyn til interne norske forhold og av hensyn til INTOSAI's ledelse. Rammene som settes gjennom stiftelseslovgivningen, anses for å være vide nok til at en stiftelse med styre og sekretariat kan ta hånd om IDI-virksomheten på en effektiv måte.

Riksrevisjonens leder er tiltenkt oppgaven som styreleder. Riksrevisjonen vil også være representert i styret for øvrig og ha flertallet. Planen er at styret ellers skal bestå av relativt få medlemmer fra institusjoner som har et klart tilknytningsforhold til IDI. IDIs styre består i dag av seks medlemmer og kommer fra riksrevisjonene i Canada og USA. Det er videre i dag lagt opp til at styret skal fungere effektivt og rimlig, og at daglig leder har vide fullmakter. Det planlegges å følge tilsvarende praksis fra IDI i Canada når det gjelder styrets arbeidsmetode.

Sekretariatet skal samlokaliseres med Riksrevisjonen i Oslo, bemannes med eget tilsatt personale og bygges opp gradvis fram mot år 2001. Spesielle fagområder som må dekkes av personalet, er offentlig revisjon og pedagogikk. Det tas sikte på at daglig leder og medarbeidere i andre sentrale stillinger tilsettes på langsiktige kontrakter, mens medarbeidere knyttet til gjennomføring av enkelte faglige aktiviteter engasjeres for en avgrenset periode avhengig av oppgavene som skal løses. Det er en forutsetning at medarbeidere fra Riksrevisjonen skal benyttes til instruktør oppgaver o.a., men det vil også være nødvendig å rekruttere og låne personalressurser nasjonalt og internasjonalt.

IDI-sekretariatets størrelse har variert etter omfanget av aktivitetene og har i dag ca. 15 stillinger hvorav omkring halvparten er på deltid. Stillinger knyttet til ledelse og administrasjon er faste, mens en del stillinger knyttet til gjennomføring av programaktiviteter er midlertidige. Prinsippet er at en fast kjeme av tilsatte tar hånd om permanente oppgaver og sørger for kontinuitet. At daglig leder av IDI i dag også er på høyt ledernivå i den canadiske riksrevisjonen, har gitt IDI fordelene av løpende oppdatering om hva som skjer i egen riksrevisjon og i internasjonalt riksrevisjonssamarbeid. Dette gjør samarbeidet mellom Riksrevisjonen og IDI om praktiske spørsmål som tilgang til lokaler, utstyr og personalressurser enklere.

I interimperioden 1999-2000 vil det nye sekretariatet arbeide i nær kontakt med brukerne, IDI i Canada, INTOSAI-miljøet og givere. En hovedoppgave vil bli å utvikle en ny strategisk langtidsplan for IDI fra 2001 og anslagsvis fem år framover.

Forholdet mellom Riksrevisjonen og IDI

IDI i Norge vil juridisk og økonomisk være atskilt fra Riksrevisjonen, men det vil i praksis bli et omfattende samarbeid. IDIs styre ledes av Riksrevisjonens leder, og Riksrevisjonen vil ha ytterligere representasjon og flertallet i styret. For flere av IDIs nøkkelmedarbeidere antas det å være nødvendig med gode kunnskaper om offentlig revisjon og den faglige utviklingen og de vil i betydelig grad komme fra Riksrevisjonen. Det må forutsettes at tilsatte i Riksrevisjonen for kortere eller lengre tid vil tjenestegjøre i IDI, og Riksrevisjonen vil legge opp til smidige løsninger for å sikre en slik utveksling av personell. Det forutsettes at Riksrevisjonen i nødvendig utstrekning gir permisjon til de som tjenestegjør i IDI.

Riksrevisjonen er generelt innstilt på å finne hensiktsmessige samarbeidsordninger som på den ene side ivaretar kravene til uavhengighet for IDI og på den annen side sikrer de gode samarbeidsrelasjonene som må til.

Finansiering

Den kapitalen som er nødvendig i henhold til stiftelsesloven for å opprette IDI som en stiftelse i Norge, er tenkt skaffet til veie over Riksrevisjonens budsjett.

Det er videre lagt til grunn at finansieringen av IDI-sekretariatets drift fullt ut skal skje i form av en årlig tilskuddsbevilgning over bistandsbudsjettet. Dette vil legge grunnlaget for en stabil driftsøkonomi. Det tas sikte på at finansieringen blir langsiktig uten at det kan oppgis noen sluttdato. Ved overføringen til Norge vil IDI ha vært i Canada i 15 år, og det er ikke naturlig å tenke seg noe mindre enn en 10-15 års periode i Norge.

IDIs administrasjon har til nå vært finansiert av generelle tilskudd og ikke pengemessige ytelser fra

riks-revisjoner, særlig den kanadiske, som siden 1986 har lagt ned store ressurser i IDI.

IDI's programaktiviteter har hittil vært dekket ved bidrag fra FN, internasjonale utviklingsbanker, bistandsorganer og et fåtall giverland, deriblant Norge. Det har etter hvert vist seg vanskeligere å sikre finansiering av regionale tiltak. Det må forutsettes at finansieringssituasjonen vil vedvare. For IDI innebærer dette at det også etter overføringen til Norge vil måtte legges mye arbeid i å søke finansiering fra diverse kilder internasjonalt, og at det må tas høyde for en omfattende rapportering til giverne.

XVI INCOSAI i november 1998

Sluttbehandling om overføring av IDI fra Canada til Norge vil skje på den kommende INTOSAI-kongress - XVI INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions) - skal holdes i Uruguay 7.-14. november 1998. Det er denne kongressen som ventelig vil vedta den endelige anbefalingen om overføring.

Riksrevisjonen samarbeider med IDI og den kanadiske riksrevisjonen om forberedelser til kongressen for å sikre at alle kjente forhold er tilstrekkelig avklart innen saken kommer opp. Slik det ligger an er Norge eneste kandidatland. Det er derfor ønskelig med en avklaring av om Riksrevisjonen får Stortingets tilslutning til å overta vertskapsrollen for IDI, før kongressen i november.

RIKSREVISJONENS FORSLAG

Med bakgrunn i ovenstående redegjørelse fremmer Riksrevisjonen følgende forslag:

Stortinget slutter seg til at Riksrevisjonen kan overta vertskapsrollen for INTOSAI Development Initiative (IDI) fra 2001 og gjennomføre de nødvendige forberedelsene, slik det er beskrevet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at det som et ledd i komiteens behandling av saken har tilskrevet Riksrevisjonen i brev av 6. oktober 1998 hvor man ba om nærmere opplysninger om forutsetningene for det økonomiske driftsgrunnlaget av IDI-sekretariatet, jf Riksrevisjonens brev til Utenriksdepartementet mai 1998. Videre ønsket komiteen opplyst om tidsaspektet nå er nærmere vurdert med hensyn til finansieringen, jf. vedlegg. Riksrevisjonens svarbrev

av 13. oktober 1998 følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen viser til komiteens tidligere merknader om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) sekretariat i Norge, jf. Innst. S. nr. 181 (1996-97) og Innst. S. nr. 199 (1997-98). Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i samarbeid med Utenriksdepartementet har forberedt et grunnlag for organisering, finansiering og drift av et nytt sekretariat i Norge.

Komiteen konstaterer at IDI har ligget i Canada siden opprettelsen i 1986, med sterk integrering i den kanadiske riksrevisjonen som nå ønsker å avvikle sin vertskapsrolle. Komiteen har merket seg at Norge har støttet IDI siden opprettelsen i 1986 og at Riksrevisjonen understreker betydningen av at IDI fortsetter sin virksomhet med utvikling av riksrevisjoner, særlig i utviklingsland.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen, gjennom revisjon av norsk bistand til utviklingslandene har erfart at mottakerlandenes riksrevisjoner i mange tilfeller har hatt en svak posisjon. Komiteen er enig i at opplæring, styrking og effektivisering av riksrevisjoner i utviklingsland fortsatt vil være viktig. Komiteen er også enig med Riksrevisjonen i at IDI-virksomhet er viktig for brukerlandene og i tråd med norske bistandspolitiske målsettinger.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen med forbehold om Stortingets samtykke har sagt seg villig til å overta vertskapsrollen for IDI og opprette et sekretariat i Norge. Komiteen har registrert at det har vært møter om saken mellom tidligere bistandsminister og nåværende utviklings- og menneskerettighets-minister med sikte på å avklare viktige forhold vedrørende etableringen og finansiell drift av et IDI-sekretariat i Norge. Komiteen har også merket seg at Utenriksdepartementet har stilt seg positivt til en langsiktig finansiering av IDI-sekretariatet over bistandsbudsjettet. Komiteen mener at langsiktig finansiering er en forutsetning for en slik etablering i Norge.

Komiteen viser til St.prp. nr 1 (1998-99) for Finans- og tolldepartementet kapittel 51 Riksrevisjonen post 70 om tilskudd til INTOSAI Development Initiative (IDI), og til St. prp. nr. 1 (1998-99) for Utenriksdepartementet kapittel 154 om opplysningsarbeid, organisasjonsliv og mellomfolkelig samarbeid post 71 hvor det er avsatt anslagsvis 5 millioner kroner til etablering av sekretariatet for INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge, som grunnlag for en stabil driftsøkonomi for IDI sekretariatets drift. Komiteen viser i denne sammenheng til Stortingets ordinære behandling av statsbudsjettet for 1999.

Komiteen er enig i at Norge gjennom kompetansestyrking av nasjonale riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, kan medvirke til demokrati og god forvaltning. Det er etter komiteens mening en viktig

målsetting å sette riksrevisjoner, særlig i utviklingsland i stand til å foreta en god revisjon på en mer effektiv og økonomisk måte gjennom relevant kompetanseheving. Komiteen er videre enig i at for å kunne overta vertskapsrollen fra og med år 2001, er det hensiktsmessig å etablere IDI i Norge allerede rundt årsskiftet 1998-99. Ved en slik etablering vil man få tid til en gradvis oppbygning av sekretariatet, utvikling av ny strategisk langtidsplan og et nært samarbeid med Canada for å bli mer fortrolig med IDIs virksomhet.

Komiteen har merket seg at IDI i Norge vil være juridisk og økonomisk atskilt fra Riksrevisjonen, men at det i praksis vil bli et omfattende samarbeid. Komiteen har også merket seg at IDIs styre planlegges ledet av Riksrevisjonens leder og at Riksrevisjonen har ytterligere representasjon og flertallet i styret og at det er forutsatt fysisk samlokalisering med Riksrevisjonen. Komiteen registrerer at det forutsettes at tilsatte i Riksrevisjonen for kortere eller lengre tid vil tjenestegjøre i IDIs sekretariat og at Riksrevisjonen vil legge opp til smidige løsninger for å sikre en slik utveksling av personell.

Komiteen har merket seg at IDIs virksomhet så langt har blitt finansiert ved pengebidrag fra Canada, Danmark, NORAD, FN-organer, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Komiteen forutsetter at dagens finansieringssituasjon vil videreføres og at man etter overføringen til Norge har som en hovedprioritering å søke finansiering fra ulike kilder internasjonalt, og at det må gis en omfattende rapportering om virksomheten til giverne.

Komiteen har merket seg at kommende INTOSAI-kongress, som skal holdes i Uruguay 7.-14. november 1998, skal sluttbehandle saken om

overføring av IDI fra Canada til Norge, og at Norge er eneste kandidatland til nå. Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen ønsker Stortingets tilslutning til å overta vertskapsrollen for IDI, før INTOSAI-kongressen trer sammen.

Med forbehold om Stortingets forestående behandling av Statsbudsjettet for 1999, slutter komiteen seg til at Riksrevisjonen kan overta vertskapsrollen for INTOSAI Development Initiative (IDI) fra 2001, med de nødvendige forberedelser som beskrevet i Dokument nr. 3:14 (1997-98).

Komiteen vil bemerke at arbeidet i regi av IDI er god utviklinghjelp, og det er derfor naturlig at det norske bidraget finansieres over Utenriksdepartementets budsjett. Komiteen forutsetter at dersom det skjer endringer i grunnlaget for finansieringen legges saken frem på nytt for Stortinget på en egnet måte.

Komiteen har ingen ytterligere merknader og viser for øvrig til Riksrevisjonens merknader og forslag til vedtak.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget slutter seg til at Riksrevisjonen kan overta vertskapsrollen for INTOSAI Development Initiative (IDI) fra 2001 og gjennomføre de nødvendige forberedelsene, slik det er beskrevet i Dokument nr. 3:14 (1997-98) og i Innst. S. nr. 8 (1998-99).

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. oktober 1998.

Jørgen Kosmo,
leder.

Inger Lise Husøy,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.

Vedlegg 1

Brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til Riksrevisjonen datert 6. oktober 1998.

Ad. Dokument nr. 3:14 (1997-98) - Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har som kjent Riksrevisjonens Dokument nr. 3:14 (1997-98) til behandling.

Som det fremgår av dokumentets side 3 oversendte Riksrevisjonen i mai 1998 søknad til Utenriksdepartementet vedrørende finansiering av driften av IDI-sekretariatet basert på de da kjente forutsetningene. Det opplyses videre i dokumentet at det er lagt til grunn som prinsipp at finansieringen av IDI-sekretariatets drift fullt ut skal skje i form av årlige

tilskudds-bevilgninger over bistandsbudsjettet. Dette opplyser Riksrevisjonen vil legge grunnlaget for en stabil driftsøkonomi. Det opplyses videre at finansieringen blir langsiktig uten at det kan oppgis endelig sluttdato.

Komiteen ønsker i denne forbindelse nærmere opplysninger om forutsetningene for det økonomiske driftsgrunnlaget av IDI-sekretariatet, jf. Riksrevisjonens brev til Utenriksdepartementet mai 1998. Komiteen ønsker videre opplyst om tidsaspektet nå er nærmere vurdert med hensyn til finansieringen.

På bakgrunn av komiteens fremdrift i saken bes det om snarlig tilbakemelding.

Vedlegg 2

Brev fra Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 13. oktober 1998.

Ad dokument nr. 3:14 (1997-98) - Riksrevisjonens forslag om etablering av INOSAI Development Initiative (IDI) i Norge

Ved brev av 6. oktober 1998 ber komiteen om nærmere opplysninger vedrørende forutsetningene for det økonomiske driftsgrunnlaget for IDI-sekretariatet.

Vedlagt følger kopi av Riksrevisjonens brev av 29. mai 1998 til Utenriksdepartementet med vedlegget «Opprettelse av IDI (INTOSAI Development Initiative) i Norge - prosjektdokument» av samme dato. Prosjektdokumentet inneholder de forutsetninger og beregninger m.v. som er lagt til grunn for søknaden til Utenriksdepartementet om en langsiktig fullfinansiering av driften av sekretariatet. Det har ikke vært endringer av betydning i forutsetningene etter at prosjektdokumentet ble utarbeidet.

Ved å peke på at en årlig tilskuddsbevilgning over bistandsbudsjettet vil gi en stabil driftsøkonomi, jf. Dokument nr. 3:14 (1997-98) pkt. 3.5.1, er det særlig tenkt på at den foreslåtte finansieringen av IDI-sekretariatet i Norge vil bli annerledes enn den nå er i Canada. Det nåværende IDI-sekretariatet er avhengig av bidrag over den canadiske riksrevisjonens

driftsbudsjett og midler gitt av andre land. Dermed har man ikke hatt sikkerhet for dekning av driftsutgiftene til sekretariatet, og det har variert fra år til år hvilke driftsmidler IDI-sekretariatet har hatt til disposisjon. For ordens skyld nevnes at Riksrevisjonen sonderer mellom finansiering av sekretariatets drift og finansiering av IDIs programaktiviteter. Programmene er også i fremtiden tenkt finansiert ved internasjonale bidrag slik det fremgår av pkt. 3.5.2 i Dokument nr. 3:14 (1997-98).

Tidsaspektet har ikke vært vurdert nærmere i den forstand at en bestemt tidsperiode for IDI-sekretariatet i Norge nå kan oppgis. Varigheten vil avhenge av flere forhold. Foruten det grunnleggende at en årlig tilskuddsbevilgning til sekretariatets drift blir gitt, vil det være avgjørende at INTOSAI ønsker å opprettholde IDI i Norge under forutsetninger som er akseptable. Et annet moment kan være at IDI om noen år endrer karakter til å bli en internasjonal organisasjon, jf. Dokument 3:14 (1997-98) pkt. 6.4, og at finansieringen av sekretariatet da kan bli en annen (f.eks. basert på medlemskontingent).