



Innst. S. nr. 214

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:6 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Den offentlige rapporteringen om norskfinansierte bistandstiltak har ifølge Bistandskommisjonen i "svært stor grad" vært preget av bevilgninger og beskrivelser av formålene med bevilgningene, jf. NOU 1995:5 Norsk sør-politikk for en verden i endring. Det var i langt mindre grad blitt rapportert om hvilke resultater som var oppnådd og hvilke effekter de ulike tiltakene hadde hatt. Det var avgjørende for bistandens resultater og oppslutning at kvaliteten på norsk bistand ble bedret. Regjeringen slo i den etterfølgende St.meld. nr. 19 (1995-1996) En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene fast at resultatene av norsk bistand ofte ikke stod i forhold til de fastsatte målene. Det var behov for en bedre kvalitetssikring av norsk bistand, noe Stortinget sluttet seg til, jf. Innst. S. nr. 229 (1995-1996).

Fattigdomsbekjempelse som overordnet mål for bistandspolitikken fikk ny tyngde og oppmerksomhet i siste halvdel av 1990-årene.

Mosambik er et av verdens fattigste land og har vært samarbeidsland for norsk bistand siden 1977. Hovedmålet for norsk bistand har vært å bidra til fattigdomsreduksjon og en vekst som spesielt kommer de fattige til gode. Den bilaterale bistanden har de siste årene vært på om lag 300 mill. kroner per år. I perioden 1992-2002 mottok Mosambik vel 4 mrd. kroner i bilateral bistand fra Norge.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik og tiltakenes fattigdomsorientering. Dette

er gjort gjennom å undersøke hvilke resultater som faktisk er oppnådd i bistandstiltakene i forhold til planlagte resultater og tiltakenes mål, samt i hvilken grad målet om å bidra til økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen, er operasjonalisert i norskfinansierte bistandstiltak. Det er også undersøkt i hvilken grad NORAD vurderer risikoer som er knyttet til bistandstiltakene.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Funnene er basert på analyse av dokumentasjon for 31 bistandstiltak som i 2000 og 2001 utgjorde henholdsvis 75 og 80 pst. av samlet bilateral bistand til Mosambik. Seks enkelttiltak ble spesielt valgt ut for en grundigere gjennomgang. Tiltaket som omfatter budsjettstøtte til Mosambiks sentrale statsbudsjett, hvor Norge i perioden 1996-2001 bevilget 500 mill. kroner, er undersøkt særskilt i forhold til problemstillingen om NORADs risikovurdering.

2.1 Måloppnåelse

Dokumentasjonsgrunnlaget for å vurdere måloppnåelsen er mangelfullt, og NORAD følger i liten grad sine egne normer for rapportering. Ingen av de undersøkte tiltakene oppfylte fullt ut normen om at det årlig skal utarbeides en oppsummeringsrapport hvor man vurderer tiltakets framdrift og måloppnåelse. Bare 13 pst. av tiltakene er nær ved å oppfylle denne normen. Rapporteringen for hele 84 pst. av tiltakene er i liten eller ingen grad relatert til de planlagte resultatene, det foreligger heller ikke slik dokumentert rapportering.

Det er i rapporten redegjort for nærmere funn gjort i forbindelse med de seks utvalgte enkeltprosjektene som er:

- Energisektoren, herunder
 - landsbygdelektrifisering,
 - kraftselskapet EDM,
 - vannkraftprosjekter (UTIP).

- Fiskerisektoren
- Helsesektoren, herunder
 - gjenoppbyggingen av helsestasjoner,
 - bedring av reproduktive helsetjenester ledet av FNs befolkningsprogram (UNFPA).

Undersøkelsen viser at NORADs rapportering og vurdering av resultater og måloppnåelse er mangelfull. Måloppnåelsen i forhold til tiltaksmålene i de seks enkeltprosjektene er gjennomgående lav. Det stilles derfor spørsmål ved om kvalitetssikringen av konkrete tiltak er gitt noen større vekt av NORAD og Utenriksdepartementet etter at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995-1996) slo fast at dette var påkrevet.

2.2 Fattigdomsorientering

Målsettingen om fattigdomsreduksjon og om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt skal tilgodese den fattige delen av befolkningen, er i liten grad operasjonalisert i plan- og beslutningsdokumentene for tiltakene. For bare 2 av 31 tiltak redegjør NORADs bevilgningsdokument for tiltakets fattigdomsorientering eller hvordan det vil bidra til en vekst som vil virke fattigdomsreduserende. Målgruppeorienteringen er generelt sett svak i bistandstiltakene.

For de seks utvalgte enkelttiltakene er det også sett nærmere på konkrete resultater i forhold til fattigdomsreduksjon. Det redegjøres nærmere i rapporten for funn gjort i forbindelse med de utvalgte prosjektene innen energi, helse og fiskeri.

Svak operasjonalisering av fattigdomsreduksjon i norskstøttede bistandstiltak og gjennomgående svak fattigdomsorientering i de fleste undersøkte enkelttiltakene, reiser spørsmål ved om i hvilken grad norskstøttede bistandstiltak i Mosambik i praksis har bidratt til en økonomisk vekst som spesielt kommer den fattige delen av befolkningen til gode.

2.3 Risikovurderinger

NORADs egne rutiner for å identifisere, analysere og håndtere risiko knyttet til tiltakene er bare i begrenset grad fulgt opp i praksis. Med mindre et prosjekt er kortsiktig eller ukomplisert, skal det vurderes grundig på forhånd, og det skal normalt skrives en egen forhåndsvurderingsrapport i samsvar med et nærmere angitt format. Bare 7 av 31 tiltak har en slik rapport.

Bevilgningsdokumentene skal inneholde en omtale og vurdering av eksterne faktorer og bærekraftselementer. Bare 39 pst. av bevilgningsdokumentene inneholder omtale og vurdering av eksterne faktorer eller risikofaktorer. For bærekraftelementene blir vurderinger av flere elementer ofte utelatt. For bare halvparten av tiltakene er tiltakets økonomiske og finansielle bærekraft omtalt. Miljømessig og teknologisk bærekraft blir omtalt for 35-40 pst. av tiltakene. Bærekraftelement er vanligvis svært kort omtalt. Undersøkelsen reiser spørsmål om mange av disse vurderingene er reelle, eller om deres funksjon først og fremst er å oppfylle formalkrav. Manglende og svake

vurderinger av bærekraftelementer svekker forutsetningene for at bistandstiltakene fører til varige bedringer i levekårene.

Undersøkelsen viser at NORAD ved beslutningene om støtte til Mosambiks statsbudsjett har identifisert ulike risikofaktorer knyttet til budsjettstøtten, men i mindre grad analysert disse faktorene med hensyn til sannsynligheter og konsekvenser. Det gjøres få prioriteringer av hvilke av de identifiserte risikofaktorene ved budsjettstøtten som er de viktigste, og risiko håndteres bare delvis i form av risikoreduserende tiltak. Det vises ingen tendens til at risikovurderingene blir vesentlig bedre over tid. Risikofaktorene som ble identifisert i 2001, er imidlertid mer relevante og avgjørende enn de som ble identifisert for den første avtalen om budsjettstøtte ble inngått i 1996.

Informasjonsgrunnlaget for å vurdere fattigdomsorienteringen i bruken av budsjettstøttemidler i Mosambik er svakt. Store deler av de offentlige ressursene kommer ikke til syne i de offentlige finansforvaltnings-systemene, og fordelingsprofilen på de midlene som faktisk er reflektert i budsjetter, rapporter og regnskap, er i stor grad ukjent. Budsjettstøtte ble utbetalt i seks år før det i 2002 var mulig å dokumentere at midlene faktisk ble inntektsført på finansdepartementets hovedkonto. På bakgrunn av disse forholdene stilles det spørsmål ved om NORAD og Utenriksdepartementet har hatt det nødvendige grunnlaget for å kontrollere om midlene er brukt etter forutsetningene. Det kan også stilles spørsmål ved om det har vært tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om midlene til budsjettstøtte faktisk har gått til økt satsing på sosial sektor og til finansiering av fattigdomsreduserende tiltak.

3. UTENRIKSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Undersøkelsens spørsmål om mål og resultatoppnåelse, risiko og kvalitetssikring og bidrag til fattigdomsreduksjon er viktige utfordringer i utviklingssamarbeidet. Denne type undersøkelser gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet. Departementet erkjenner at det er et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre målene, utfordringene og risikoene man står overfor. Dette gjelder også kravet til å dokumentere vurderinger som gjøres. Undersøkelsen påviser svakheter i planleggingsfasen og oppfølgingsfasen i bruken av den tidligere tiltakssyklusmanualen, og departementet tar dette alvorlig og vil treffe nødvendige tiltak.

Departementet har allikevel kommentarer til enkelte av tilnærmingene i undersøkelsen og mener disse har påvirket konklusjonene som er trukket i rapporten.

Det har skjedd viktige endringer i utviklingssamarbeidet med omlegging til bistandsformer som budsjettstøtte og sektorprogrammer hvor aktiv dialog og samarbeid mellom givere og utviklingslandenes myndigheter om overordnede spørsmål utgjør en mye større del enn tidligere da prosjektbistand var dominerende. Departementet mener Riksrevisjonens tilnærming er ensidig tiltaksorientert, og at det i rapporten er

en forventning om at alle tiltak skal komme prioriterte grupper til gode, og at målgrupperetningen skal omtales i bevilgningsdokumenter. Departementet mener dette er en for snever tilnærming, noe som fører til at det trekkes en hovedkonklusjon som departementet ikke kan se at det er tilstrekkelig grunnlag for. Det er nødvendig å se på profilen i det samlede samarbeidsprogrammet i forhold til fattigdomsutfordringene som Mosambik står overfor.

Fattigdomsorienteringen i Norges stat-til-stat-samarbeid med Mosambik har i hovedsak vært av indirekte karakter og rettet mot å styrke offentlig sektor. Hovedmålet for samarbeidet med Mosambik om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen er "på et høyt abstraksjonsnivå" og er derfor blitt operasjonalisert i budsjettproposisjoner. Disse operasjonaliseringene er i liten grad omtalt i Riksrevisjonens utkast til rapport. Etter departementets syn har ikke Riksrevisjonen tatt tilstrekkelig hensyn til at fattigdomsorienteringen i stat-til-stat-samarbeidet med Mosambik har vært planlagt til i overveiende grad å være indirekte med vekt på å støtte etablering av og styrke offentlige institusjoner. Det blir dermed lite hensiktsmessig å kartlegge hvor mange tiltak som er rettet mot spesielle målgrupper, eller hvilke andeler av norsk bistand til Mosambik som har kvinner og likestilling som hovedmål.

Departementet mener at Riksrevisjonen mangler grunnlag for å reise spørsmål ved om norskstøttede bistandstiltak i Mosambik bidrar til en vekst som kommer de fattige spesielt til gode. Med bakgrunn i landets historikk er det viktigst å vurdere i hvilken retning utviklingen går.

Departementet mener at vurderinger av om norsk utviklingssamarbeid effektivt bidrar til fattigdomsbekjempelse må gjøres gjennom omfattende gjennomgang og evalueringer knyttet til enkeltland, organisasjoner eller sektorer. Slike evalueringer må ta utgangspunkt i at norsk utviklingssamarbeid skal styrke samarbeidspartneres evne og vilje til å bekjempe fattigdommen, og at gjennomføringsansvaret påligger nasjonale myndigheter. Vurderingene må i stor grad fokusere på samarbeidspartneres politikk, hvorvidt denne er operasjonalisert i nasjonale plandokumenter, og i hvilken grad en slik politikk er gjennomført. Viktige indikatorer på om Norge bidrar til en positiv utvikling vil være om samarbeidspartnerne har gode strategier for bekjempelse av fattigdom, om de i samarbeid med sine partnere har gjort en aktiv innsats for å nå målene for sitt arbeid, hvilke resultater de har oppnådd, og hvor godt norske myndigheter og andre relevante aktører har bidratt til at strategiene blir gjennomført på en effektiv måte.

Departementet viser til at det er påbegynt et arbeid for mer eksplisitt å knytte norsk utviklingssamarbeid til de målene i samarbeidslandenes fattigdomskategorier som er relevante ut fra innretningen av Norges samarbeid med det enkelte land. Det er også et siktemål å bedre rapporteringen til Stortinget på både de nasjonale målene og den norske innsatsen.

3.1 Kvalitetssikring

Departementet stiller spørsmål ved undersøkelsens konklusjon om at det kan reises tvil om kvalitetssikringen av konkrete bistandstiltak er blitt bedre etter at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995-1996) slo fast at dette var påkrevet. Departementet viser til at det er utviklet bedre styringsverktøy for kvalitetssikring. Departementet mener at undersøkelsens konklusjon er basert på at NORADs tiltakssyklusmanual er ufravikelig, noe departementet viser til at den ikke er. Det erkjennes at det er svakheter i bruken av manualen, men ikke så omfattende som utkastet til rapport gir inntrykk av. Departementet mener at prinsippet om nasjonalt eierskap til tiltakene betyr at Norges rolle begrenser seg til å vurdere og ha dialog, og reagere dersom utviklingen i et tiltak avviker vesentlig fra planer og forutsetninger for støtten. Planlegging og gjennomføring av tiltak er mottakerens ansvar, og det kan lett bli slik at mottakerens formuleringer av mål og planlagte resultater ikke har den formen som er ønskelig fra norsk side. Det må da vurderes om formuleringene likevel er akseptable ut fra en helhetsbetraktning.

Departementet viser til konkrete tiltak av fire ulike typer hvor man mener det er hensiktsmessig å avvike fra manualens prosedyrer, og til eksempler på hvor departementet er uenig i undersøkelsens observasjoner om hvorvidt det er foretatt forhåndsvurderinger i planfasen eller vurderinger av framdrift og måloppnåelse i gjennomføringsfasen.

3.2 Måloppnåelse og oppnådde resultater i utvalgte tiltak

Departementet kommenterer her nærmere konklusjonene i utkastet til rapporten når det gjelder måloppnåelse- og oppnådde resultater i de utvalgte tiltak.

Departementet peker her blant annet på at programmet for gjenoppbygging av helsestasjoner er et samfinansieringstiltak som støttes av en rekke givere. Målene og forventede resultater i programmet er blitt justert underveis, men uten at disse justeringene er tilstrekkelig dokumentert på norsk side. Departementet mener det er problematisk at Riksrevisjonen legger målet for hele programmet til grunn for sin vurdering av måloppnåelse. Ved vurdering av fattigdomsorientering er det etter departementets mening det samlede programmets fattigdomsorientering som bør legges til grunn, ikke Norges bidrag til en enkeltkomponent i programmet.

3.3 Risikovurdering ved budsjettstøtte

Budsjettstøtte er en prioritert samarbeidsform som blant annet har kommet som svar på behovet for å rasjonalisere bistandssamarbeidet for å lette forvaltningsbyrden for mottakerlandene. Forutsetningene for å yte budsjettstøtte til Mosambik er i dag knyttet til vurderinger av fattigdomsstrategi, økonomisk politikk og styresett og til vurderinger av kvaliteten på finansforvaltningen. Budsjettstøtten tidligere var av mer politisk karakter for å støtte landet etter fredsslutningen etter

borgerkrigen. Det er fortsatt svakheter ved flere av trinnene i risikovurderingen, og departementet vil se nærmere på dette i forbindelse med å utvikle retningslinjer for budsjettstøtte.

Budsjettstøtte er fra de fleste givere bundet opp til behandlingen av landets budsjett i IMF. Fattigdomsstrategien og budsjettforslagene gjennomgås først nøye av IMF og Verdensbanken som også foretar risikovurderinger. Departementet er enig i at NORADs egne vurderinger av det tilgjengelige materialet kunne ha kommet klarere frem i bevilgningsdokumentene. Budsjettstøtten må ses i en bredere sammenheng enn det Riksrevisjonen synes å ha gjort, særlig når det gjelder vurdering av risiko. Den må ses i forhold til andre tiltak, både egne og andre givers innen ulike sektorer.

Norsk støtte til finansforvaltningsreformen er et komplementært tiltak som bidrar til å minske risiko forbundet med budsjettstøtte. Norsk faglig og finansiell støtte til Mosambiks statistikkinstitut vil også bidra til at grunnlaget for vurderingene blir bedre.

Den daglige oppfølgingen av budsjettstøtten til Mosambik skjer i første rekke i samarbeid med de andre giverne av budsjettstøtte og de internasjonale finansinstitusjonene. Oppsummeringer fra givergruppet møtene, sammen med ulike rapporter fra blant andre Verdensbanken og rapportering fra mosambikiske myndigheter, ligger til grunn for vurderinger og beslutninger Norge gjør om videre utbetaling av budsjettstøtte. Norge har som oftest sluttet seg til vurderingene som hele givergruppa gjør. Departementet viser til at NORAD våren 2002 likevel gjorde en mer negativ vurdering av mosambikiske myndigheters håndtering av bankkrisen enn det givergruppa gjorde, men ikke så negativ at NORAD mente det var riktig å stoppe utbetalingene. Departementet slutter seg til Riksrevisjonens merknad om at slike vurderinger ikke alltid dokumenteres tilstrekkelig eksplisitt og systematisk.

Departementet bemerker at det ligger i budsjettstøttens natur at en ikke kan følge egne midler, men at giverne til gjengjeld vektlegger å analysere profilen på mottakerlandets budsjett og sentrale plandokumenter samt gjennomføringen av tiltak og resultatene som oppnås.

Departementet viser avslutningsvis til at behovet for større tydelighet i politikkutforming og konsekvensene som nye samarbeidsformer har for forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid, vil bli tatt opp med Stortinget på en egnet måte. Det vises til at Regjeringen nylig har truffet vedtak om en omfattende reorganisering av administrasjonen på utviklingsområdet som vil innebære en styrking av politikkutforming, strategiarbeid og kvalitetssikring.

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Av undersøkelsens formål følger det at bistandssamarbeidet med Mosambik som ikke er direkte knyttet til konkrete bistandstiltak, som for eksempel den bredere policydialogen og samarbeid om overordnede spørsmål på nasjonalt nivå, ikke har vært objekt for undersøkelsen. Dette skyldes flere forhold, blant annet beho-

vet for å avgrense undersøkelsens omfang. Riksrevisjonen ser også rollemessige og metodemessige utfordringer med å foreta en forvaltningsrevisjon av en policydialog og av Norges opptreden og arbeid i mer overordnede samarbeidsfora. En slik tilnærming vil være mindre relevant ut fra Riksrevisjonens mandat.

Undersøkelsens formål og problemstillinger fremgår av revisjonskriteriene som ble forelagt Utenriksdepartementet tidlig i undersøkelsen. Disse ble også justert som et resultat av denne dialogen. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved at departementet etter avslutningen av undersøkelsen mener en tiltaksorientert tilnærming er for snever.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er uenig i flere av undersøkelsens observasjoner om resultatrapportering, vurdering av måloppnåelse og om det er foretatt forhåndsvurderinger av foreslåtte tiltak. Også i NORADs svar til departementet er det vist til en rekke eksempler hvor NORAD mener det foreligger dokumenterte vurderinger av fremdrift og måloppnåelse uten at dette er godskrevet i rapportutkastet. NORADs brev til departementet hadde et omfattende vedlegg med slik dokumentasjon. Riksrevisjonen har gjennomgått hele materialet som var vedlagt NORADs brev. En stor del av det er utarbeidet av andre enn NORAD og anses ikke som relevant dokumentasjon for NORADs egne vurderinger. Det materialet som NORAD eller departementet mener bør kunne anses som forhåndsvurderinger, er imidlertid vurdert. Mye av NORADs dokumentasjon og rapportering om framdrift og måloppnåelse er av mindre formell karakter (interne ambassadenotater, brev, arkivert e-post). Deler av materialet er produsert etter eller tett opp til sluttdato for dokumentinnsamlingen og kom derfor ikke med i den supplerende dokumentinnsamlingen i begynnelsen av 2003.

Riksrevisjonen har i den endelige rapporten tatt hensyn til den ettersendte dokumentasjonen uten at dette har endret rapportens vurderinger og konklusjoner i vesentlig grad.

4.1 Fattigdomsorientering

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener vurderinger av hvorvidt norsk utviklingssamarbeid bidrar til fattigdomsbekjempelse i et land, i stor grad må fokusere på samarbeidspartnerens politikk, om denne er operasjonalisert i nasjonale plandokumenter, og i hvilken grad en slik politikk er gjennomført. Departementet mener at den tilnærmingen som er valgt i undersøkelsen, og som fokuserer på hvordan norsk-støttede tiltak konkret er rettet inn mot fattigdomsorientering, er utilstrekkelig.

Riksrevisjonen vil understreke at undersøkelsen har vært knyttet til bistandstiltak. Riksrevisjonen er enig i at en vurdering av Norges bidrag til fattigdomsbekjempelse på nasjonalt nivå i Mosambik krever en bredere anlagt undersøkelse enn det den foreliggende undersøkelsen har lagt opp til. Etter Riksrevisjonens vurdering er en tilnærming med å undersøke effektivitet og fattigdomsorientering knyttet til konkrete tiltak likevel prinsipielt relevant og gyldig, tatt i betraktning at samarbei-

det om bistandstiltak utgjør en meget vesentlig del av utviklingssamarbeidet med Mosambik i den perioden som er undersøkt.

Departementet har stilt spørsmål ved at Riksrevisjonens undersøkelse har lagt til grunn et kriterium om at alle tiltak skal komme prioriterte målgrupper direkte til gode. Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i NORADs egne retningslinjer om at målgruppe normalt skal angis. Det er tatt hensyn til at målgruppeorienteringen i tiltak kan anta direkte eller mer indirekte former. Riksrevisjonen vil fastholde at når bare ca. 30 pst. av tiltakene i utvalget har angitt en direkte eller indirekte målgruppe, er det en indikator på at målgruppeorienteringen er svak.

Funnene viser at konkrete begrunnelser for hvordan tiltakene skal virke fattigdomsreduserende, bare forekommer for to av 31 tiltak. Funnene fra den mer detaljerte studien av de utvalgte enkelttiltak viser også gjennomgående svak fattigdomsorientering i form av å være direkte eller indirekte innrettet mot å skape vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. Riksrevisjonen mener derfor det er grunn til å hevde at fattigdomsorienteringen i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik er svak.

4.2 Kvalitetssikring

Departementet stiller spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering av at kvalitetssikringen av konkrete bistandstiltak ikke synes å ha blitt vesentlig bedre.

Undersøkelsen viser at bare få tiltak oppfyller normen om at ambassaden skal utarbeide en årlig oppsummering med vurdering av framdrift og måloppnåelse i tiltaket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er påvist svakheter når det gjelder å dokumentere vurderingene.

Riksrevisjonen er klar over at rollefordeling og prinsippet om mottakeransvar er sentralt i bistandssamarbeidet. Dette fritar imidlertid ikke NORAD og departementet fra ansvaret med å kvalitetssikre tiltakenes utforming, relevans og bærekraft i planfasen og ansvar for å følge opp tiltakene i gjennomføringsfasen.

4.3 Måloppnåelse i enkelttiltak

Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i vurderingen av at tiltaket for landsbygdelektrifisering hittil har hatt lav effektivitet.

Riksrevisjonen understreker at undersøkelsen har vært rettet mot å kartlegge oppnådde resultater, ikke framtidige resultater.

Riksrevisjonen konstaterer at kapasiteten som er bygd opp omkring forvaltningen av rekefisket, vil kunne komme andre fiskerier til gode i framtida.

Riksrevisjonen viser til departementets kommentar om at programmet for gjenoppbygging av helsestasjoner utviklet seg under gjennomføringen, og at målene og forventede resultater ble justert underveis. Departementet erkjenner at endringene i formuleringen av resultatmål ikke er tilstrekkelig dokumentert på norsk side. Riksrevisjonen har i overensstemmelse med

undersøkelsens revisjonskriterier lagt målformuleringen i den formelle plandokumentasjonen til grunn for vurderingen av hvert tiltak, og har ikke kunnet vurdere tiltaket i forhold til endrede mål som ikke framgår av slik dokumentasjon. Riksrevisjonen fastholder derfor konklusjonen om lav måloppnåelse i dette tiltaket. Riksrevisjonen ser samtidig at ansvaret for svak måloppnåelse i et fellesfinansiert gjenoppbyggingsprogram som gjennomføres av nasjonale myndigheter, må deles av flere givere og Mosambiks myndigheter i fellesskap. Riksrevisjonen er enig i at det i dette tilfellet må være det samlede programmets fattigdomsorientering som må vurderes, ikke Norges bidrag til en enkeltkomponent i programmet. Status for det samlede programmet våren 2003 var at det i hovedsak forelå plantegninger og anbudsdokumenter, og at bare et mindre antall helsestasjoner var bygd. Riksrevisjonen konstaterer derfor at den praktiske nytten av programmet for befolkningen hittil har vært liten, men at dette kan endre seg i framtida.

4.4 Risikovurderinger ved budsjettstøtte

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser svakheter ved flere trinn i risikovurderingen, og at departementet vil se nærmere på dette i arbeidet med å utvikle retningslinjer for budsjettstøtte.

Riksrevisjonen er innforstått med at NORADs vurdering og oppfølging av den risikoen som er knyttet til budsjettstøtten, må skje i samarbeid med andre budsjettstøttegivere. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at NORADs egne vurderinger av det tilgjengelige materialet burde ha kommet klarere fram i bevilgningsdokumentene.

Riksrevisjonen viser til departementets kommentar om at det ligger i budsjettstøttens natur at giverne ikke kan følge egne midler. Riksrevisjonen konstaterer at informasjonsgrunnlaget er svakt for å vurdere fattigdomsorienteringen i bruken av budsjettstøttemidler i Mosambik. Store deler av de offentlige ressursene kommer ikke til syne i de offentlige finansforvaltningssystemene. Fordelingsprofilen på de midlene som faktisk er reflektert i budsjetter, rapporter og regnskaper, er i stor grad ukjent. Riksrevisjonen har merket seg at departementet sier at giverne har ulike kilder for informasjon som gir et bredere grunnlag for å vurdere budsjettets fordelingsprofil, og at NORAD deltar i givergrupper som også kan gi verdifull informasjon om prioriterte aktiviteter i utvalgte sektorer. Riksrevisjonen vil bemerke at NORAD i 2001 viste til Verdensbankens konklusjon om at svakheter i finansforvaltningssystemene innebar høy risiko, og at ambassaden selv har vist til at en analyse av budsjettets fordelingsprofil ikke er mulig med dagens rapportering. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved om NORAD og departementet har hatt det nødvendige grunnlaget for å vurdere om midlene blir brukt etter forutsetningene, og for å kontrollere om midlene til budsjettstøtte faktisk har gått til økt satsing på sosial sektor og finansiering av fattigdomsreduserende tiltak.

5. UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

"(...) Utenriksdepartementet mener den type gjennomgang som Riksrevisjonen har foretatt i Mosambik, gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet og ser meget alvorlig på de svakheter som Riksrevisjonen påpeker.

(...)

Departementet konstaterer at Riksrevisjonen i utkast til dokument til Stortinget har tatt hensyn til to vesentlige kommentarer som Departementet presenterte i brevet av 24. september 2003. Påpekningen av at vesentlighets- og hensiktsmessighetsbetraktninger må legges til grunn for bruk av den tidligere tiltakssyklusmanualen og den nåværende Bistandshåndboka, har ført til at antall tiltak som omfattes av Riksrevisjonens gjennomgang har blitt redusert fra 35 til 31. Som nærmere omtalt nedenfor, har Riksrevisjonen også modifisert de slutninger som trekkes når det gjelder fattigdomsorienteringen i samarbeidet.

Departementet erkjenner at det er et forbedringspotensiale innenfor utviklingssamarbeidet når det gjelder å tydeliggjøre de mål, utfordringer og risiki man står overfor. Det har skjedd en betydelig utvikling av ulike former for verktøy for kvalitetssikring etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995-96) En verden i endring. Riksrevisjonens gjennomgang av norsk bistand til Mosambik viser imidlertid at disse instrumentene ikke alltid brukes i tilstrekkelig grad. Det erkjennes således at det fortsatt er rom for forbedringer i forvaltningen av utviklingssamarbeidet, ikke minst når det gjelder å dokumentere de vurderinger som gjøres i planleggingsfasen og i oppfølgingsfasen og å foreta kryssreferanser i arkivmaterialet. For å legge forholdene bedre til rette for rapportering og vurdering av hva den norske støtten bidrar til, vil det også være viktig å legge økt vekt på at mål og forventede resultater i tiltakene som støttes, er realistiske og etterprøvbare.

Bistandssamarbeidet med Mosambik

(...)

Stat-til-stat samarbeidet har således i hovedsak bestått av bistand til å bygge opp institusjoner og infrastruktur. Særlig i den første tiden etter fredsslutningen representerte budsjettstøtten, i form av betalingsbalansestøtte, et virkemiddel for å avhjelpe den akutte finansielle situasjonen slik at Mosambik kunne få statlige institusjoner til å fungere og foreta import som var nødvendig for gjenreisningen. Denne innretningen av bistandssamarbeidet, som har vært lagt frem i de årlige budsjettproposisjonene, forklarer hvorfor utviklingssamarbeidet bare i begrenset grad har vært knyttet til konkrete målgrupper.

(...)

(Den samlede utenlandske bistanden utgjør om lag en firedel av Mosambiks bruttonasjonalinntekt på vel USD 3,7 mrd. (2001), hvilket skulle tilsi at samlet norsk bistand over ulike bevilgninger utgjorde om lag 1 pst. av landets BNI.)

Mosambik har hatt en betydelig økonomisk vekst etter fredsslutningen.

(...)

Utviklingssamarbeid med enkeltland vil være viktige bidrag, men en koordinert innsats fra givergruppen som helhet, inkludert de internasjonale finansieringsinstitusjonene, er mer betydningsfull.

(...) Etter Departementets syn er det i denne sammenheng viktig å ta hensyn til tidsperspektivet og legge vekt på i hvilken retning utviklingen går, både når det gjelder utviklingen i sosio-økonomiske indikatorer og myndighetenes vilje og evne til å ta fatt i landets grunnleggende problemer. I en del tilfeller dreier for øvrig

Riksrevisjonens gjennomgang seg om tiltak som er igangsatt for kort tid siden ...

Viktige indikatorer på om norsk utviklingspolitikk bidrar til en positiv utvikling på nasjonalt nivå i Mosambik vil dermed kunne være hvorvidt landet har en god strategi for bekjempelse av fattigdom, om Mosambik i samarbeid med sine partnere har gjort en aktiv innsats for å nå målene for sitt arbeid, hvilke resultater de har oppnådd innenfor områder hvor Norge bidrar med bistand og hvor godt norske myndigheter og andre relevante aktører har bidratt til at strategiene blir gjennomført på en effektiv måte. Det vises til at denne tilnærming er omtalt i St.prp. nr. 1 (2001-2002), s. 61, og St.prp. nr. 1 (2002-2003), s. 60-61.

I takt med at Mosambik i stadig større grad beveger seg bort fra en post-konfliktsituasjon, har giverne i stigende grad lagt press på myndighetene for å få til forbedringer i fordelingen av den økonomiske veksten, både sosialt og geografisk. Dette har vært et viktig anliggende der Norge har vært en pådriver i dialogen mellom mosambikiske myndigheter og giverne, bl.a. i dialogen om landets fattigdomsstrategi og om budsjettstøtten. I en fersk FN-rapport hevdes det at Mosambik har muligheter til å nå tusenårsålet om å halvere andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgrensen.

Tilnærminger til fattigdomsretting av utviklingssamarbeidet

Riksrevisjonen understreker i utkast til dokument til Stortinget (...) at tilnærmingen i gjennomgangen ute-lukkende er tiltaksorientert, noe som er i tråd med revisjonskriteriene som ble utformet i dialog med Departementet.

I utkast til dokument til Stortinget (...) finner imidlertid Riksrevisjonen "grunn til å stille spørsmål ved at Departementet etter avslutningen av undersøkelsen mener en tiltaksorientert tilnærming er for snever". Departementet vil i denne sammenheng påpeke at kommentaren i brev av 24. september på dette punkt var basert på det tidligere utkastet til hovedanalyse. Denne inneholdt både en vurdering av fattigdomsorienteringen i de tiltak som var omfattet av gjennomgangen, og vurderte i tillegg fattigdomsutviklingen i Mosambik og Norges bidrag til denne. Departementet ga i nevnte brev uttrykk for motforestillinger mot å trekke konklusjoner om slike spørsmål på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang av norskfinansierte tiltak, og påpekte at denne type vurderinger berører et meget komplekst saksfelt, hva angår utviklingspolitiske utfordringer og sammenhenger, så vel som metodikk (...). Dertil kommer at norsk bistand utgjør en meget liten del av den samlede bistand til landet og av Mosambiks nasjonalprodukt.

Riksrevisjonens utkast til dokument til Stortinget inneholder ikke en vurdering av utviklingen i fattigdomssituasjonen i Mosambik i forhold til landets økonomiske vekst eller en vurdering av det samlede norske bidraget til fattigdomsbekjempelse i Mosambik. Riksrevisjonen sier seg (...) "enig i at en vurdering av Norges bidrag til fattigdomsbekjempelse på nasjonalt nivå i Mosambik krever en bredere anlagt undersøkelse enn det den foreliggende undersøkelsen har lagt opp til". I beskrivelsen av formålet med undersøkelsen (...) er det presisert at vurderingen av fattigdomsorienteringen er begrenset til hvordan denne "er operasjonalisert i norsk-finansierte bistandstiltak". Med denne presiseringen fra Riksrevisjonens side har Departementet ikke ytterligere kommentarer til den tiltaksorienterte tilnærmingen som er lagt til grunn for gjennomgangen, og mener som nevnt ovenfor at dette er i tråd med de opprinnelige kriterier.

Departementet mener likevel det er viktig å understreke at gjennomgangen dermed *bare* gir grunnlag for å foreta vurderinger av de tiltakene som har vært omfattet av undersøkelsen, og at visse typer viktig og relevant informasjon vanskelig kan fanges opp av undersøkelsen.

For det første vil den løpende dialogen som Norge har med mottakerlandets myndigheter (...), om utvikling og oppfølging av mottakerlandenes fattigdomsstrategier, av sektorprogrammer eller andre relevante og overordnede utviklingsspørsmål, falle utenfor undersøkelsen.

For det andre vil norske vurderinger og dialogen med mottakerlandets myndigheter om innretningen av det bilaterale utviklingssamarbeidet (...), og som går forut for beslutning om støtte til enkelttiltak, vanskelig fanges opp. Denne påpekning er etter Departementets syn relevant bl.a. for Riksrevisjonens observasjon når det gjelder svak målgruppeorientering i tiltakene som har vært med i undersøkelsen. I Departementets brev av 24. september 2003 ble det i omtalen av St.meld. nr. 19 (1995-96) og Innst. S. nr. 229 (1995-96) vist til at Utenrikskomitéens innstilling i tillegg til fattigdomsorienteringen omtaler flere andre sentrale prinsipper for utviklingssamarbeidet som etter Departementets mening i praksis innebærer at

"fattigdomsorienteringen kan være *direkte* (...) eller *indirekte* (...)."

(...) hovedmålet for bistanden til Mosambik for årene 1997-2001 har blitt operasjonalisert i de årlige budsjettproposisjonene på en måte som innebærer at fattigdomsorienteringen innenfor stat-til-stat samarbeidet i hovedsak er planlagt å være indirekte:

"(...)"

Riksrevisjonen har i utkast til dokument til Stortinget tatt hensyn til denne kommentaren i den forstand at det uttales at *målgruppeorienteringen* "kan anta direkte eller indirekte former" (...). Departementet vil imidlertid fastholde at fattigdomsorienteringen i stat-til-stat samarbeidet med Mosambik som operasjonalisert i de årlige budsjettproposisjonene, har vært planlagt til i overveiende grad å være indirekte med vekt på å støtte etablering og styrking av offentlige institusjoner. (...) Departementet finner det derfor av begrenset interesse å kartlegge hvor stor andel av beslutningsdokumentene som omtaler målgrupper, og da spesielt indirekte målgrupper, slik det er gjort i undersøkelsen. Riksrevisjonens vektlegging av målgrupper begrunnes ut fra NORADs tiltakssyklusmanual hvor det legges opp til at målgrupper normalt skal identifiseres. Departementet vil imidlertid fastholde at hensiktsmessighetsbetraktninger må legges til grunn i bruken av slike verktøy, og at de strategiske forutsetninger for denne innretning er reflektert i beslutninger utenfor tiltaksnivået.

Forvaltningmessige utfordringer ved nye bistandsformer

De endringer som har skjedd i norsk utviklingssamarbeid de senere år er omtalt i de årlige budsjettproposisjonene og i de utviklingspolitiske redegjørelser som ble gitt Stortinget t.o.m. 2002, og er forankret i Stortingets behandling. Det vil bli redegjort nærmere for de forvaltningmessige konsekvensene av de nye bistandsformene i Stortingsmeldingen om utviklingssamarbeidet som etter planen skal legges frem våren 2004.

(...)

Nye samarbeidsformer representerer også nye utfordringer i forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid. Den omtalte arbeidsdelingen forklarer i noen grad hvorfor NORADs egne retningslinjer ikke fullt ut har vært fulgt, ved at f.eks. vurderinger i flere tilfeller ikke

foreligger i skriftlig form fra NORADs side. Departementet erkjenner at man har et forbedringspotensiale når det gjelder å dokumentere selvstendige holdninger til samarbeidspartners vurderinger og gjennomganger. Dette vil bli innskjerpet, samtidig som departementet også vil legge til grunn kostnadseffektivitetsbetraktninger mht. hvor omfattende slike vurderinger må være.

Budsjettstøtte

(...) det opereres med i hovedsak to former for budsjettstøtte. I land under gjenoppbygging etter krig vil det vanligvis være en meget akutt finansiell situasjon og et minimum av finansiell bistand er nødvendig for import til gjenoppbygging og for å få statlige institusjoner til å begynne å fungere. I slike situasjoner er budsjettstøtte en avgjørende forutsetning. Den andre og nyere formen for budsjettstøtte knytter seg til omleggingen av utviklingssamarbeidet i retning av samfinansiering og mer effektiv gjennomføring av fattigdomsstrategiene. Her er det viktig samtidig å bidra til en styrket finansforvaltning og sikre oppfølgingen av den faktiske implementeringen av fattigdomsrettingen i statsbudsjettet.

I Mosambik har det vært en gradvis overgang fra den første til den andre formen for budsjettstøtte. De første årene det ble gitt budsjettstøtte, var hovedfokus på valutatilførsel. Mosambiks økonomi var på denne tiden sterkt preget av borgerkrigens ødeleggelser, og landet slet med store gjelds- og betalingsproblemer. Det må erkjennes at risikofaktorene på dette tidspunktet var betydelige, men givene så på budsjettstøtten som en form for akutt finansiell nødhjelp, der man stilte valuta til disposisjon for å finansiere nødvendig vareimport.

I de senere år er budsjettstøtten lagt om, og oppmerksomheten er i stigende grad blitt rettet mot gjennomføringen av Mosambiks fattigdomsplan (PARPA), og statsbudsjettets fattigdomsprofil og utgiftsside. Det har pågått et kontinuerlig arbeid med å forbedre denne samarbeidsformen med myndighetene. I risikovurderingene har finansforvaltningen stått sentralt, og Norge har parallelt med budsjettstøtten støttet utvikling og iverksetting av en omfattende finansforvaltningsreform (SISTAFE), som et ledd i håndteringen av identifisert risiko.

Departementet konstaterer at Riksrevisjonen anser at identifiseringen av risikofaktorer i forbindelse med budsjettstøtte er blitt bedre over tid, men at det fortsatt er svakheter mht. den samlede risikovurdering. Departementet vil se nærmere på disse i forbindelse med ferdigstillelsen av retningslinjene for budsjettstøtte. Når det gjelder slik risikoanalyse, vil Departementet imidlertid peke på at de fleste givere binder sin støtte opp mot behandlingen av mottakerlandets budsjett i IMF's styre, der Norge normalt har sluttet seg til konsensus.

(...)

(...) oppfølging av budsjettstøttemidlene har vært en høyt prioritert oppgave for givene, og at man over tid har utviklet nye mekanismer for å sikre at overførte midler brukes etter hensikten. (...)

Parallelt er det som beskrevet ovenfor i tilknytning til pengeoverføringene utviklet nye prosedyrer som er tilpasset det forsterkede fokuset på oppfølgingen av fattigdomsstrategien og fordelingsprofilen i statsbudsjettet. En egen mekanisme for dette er nå etablert, Performance Assessment Framework (PAF), der oppfølgingen av prioriterte mål i fattigdomsstrategien systematisk skal etterprøves i alle relevante sektorer. Dette gjøres av myndighetene og givene i fellesskap. Det ligger i budsjettstøttens natur at det ikke er mulig å følge den enkelte givers bidrag gjennom de nasjonale budsjetter og regnskaper, men bare den samlede innsats. Mosambikske myndigheter utarbeider kvartals-

vide rapporter om bruken av tilgjengelige midler over statsbudsjettet, i tillegg til den etterprøving som PAF utgjør. Giverne legger i oppfølgingen særlig vekt på at prioriteringene i myndighetenes fattigdomsstrategi følges, at budsjettet faktisk iverksettes som vedtatt, og at det gjennomføres bedre kontroll med midlene.

Oppfølgingstiltak

Som en følge av Riksrevisjonens gjennomgang vil følgende tiltak rettes spesifikt mot forvaltningen av utviklingssamarbeidet med Mosambik:

- Gjennomgang av avtaleverket
(...)
- Oppfølgingsplan
(...)
- Forvaltningsgjennomgang
(...)
- Ny budsjettstøtteavtale
(...)

Det er i løpet av det siste året foretatt en omfattende gjennomgang av forvaltningen av det norske utviklingssamarbeidet med tanke på å reformere forvaltningsapparatet slik at det best mulig kan ivareta de utfordringer som nye samarbeidsformer innebærer samtidig som kvalitetssikringen i tilskuddsforvaltningen, herunder tilsynsfunksjonene, styrkes. De organisatoriske endringene som vil bli foretatt fra januar 2004, omfatter blant annet:

- Kapasitetsmessig styrking av utenriksstasjoner med bistandsansvar.
- Samling av land- og regionkompetansen i Departementet som også har det overordnede ansvaret for stat-til-stat samarbeidet.
- Styrking av evalueringsfunksjonen.
- Økt vektlegging av kvalitetssikring av det løpende utviklingssamarbeidet, bl.a. ved å styrke de faglige rådgivningstjenestene. Også tilsynsfunksjonene overfor utenriksstasjoner med bistandsansvar vil bli styrket, gjennom bl.a. hyppigere forvaltningsgjennomganger. Oppfølging av gjeldende retningslinjer, særlig slik disse er nedfelt i Bistandshåndboka, vil stå sentralt.

I tillegg er følgende generelle tiltak for å bedre kvaliteten på utviklingssamarbeidet allerede påbegynt eller under planlegging:

Bedre synliggjøring av hvordan tiltak som Norge støtter, forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier og eventuelt andre nasjonale plandokumenter:

- (...)
- Klargjøring av forvaltningsmessige konsekvenser av nye bistandsformer:
(...)
- Bistandshåndboka:
(...)
- Retningslinjer for budsjettstøtte:
(...)"

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik har påvist mangler og svakheter ved måloppnåelse, fattigdomsorientering og risikovurderinger.

Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet mener denne type undersøkelser gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet og at departementet ser meget alvorlig på de påpekte svakheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er et forbedringspotensial innenfor utviklingssamarbeidet når det gjelder å tydeliggjøre

mål, utfordringer og risikoer. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har planlagt en Stortingsmelding om utviklingssamarbeid våren 2004.

Riksrevisjonen har videre merket seg de oppfølgningstiltak som vil bli rettet mot forvaltningen av utviklingssamarbeidet med Mosambik, herunder gjennomgang av avtaleverk og utarbeidelse av oppfølgingsplan. Riksrevisjonen ser det som positivt at flere generelle tiltak for å bedre kvaliteten på utviklingssamarbeidet er påbegynt eller er under planlegging. Riksrevisjonen registrerer at det blant annet er påbegynt et arbeid med å synliggjøre hvordan de bistandstiltakene Norge støtter, forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier og andre nasjonale plandokumenter. Videre registreres at manualen for forvaltning av bistandstiltak innen stat-til-stat-samarbeid vil bli gjennomgått for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles. Riksrevisjonen har også merket seg at nye retningslinjer for budsjettstøtte er under utarbeidelse, og at Riksrevisjonens påpekninger vedrørende risikovurderinger knyttet til budsjettstøtten i Mosambik, vil bli ivarettet i denne forbindelse.

Utenriksdepartementet fremholder at Riksrevisjonens gjennomgang bare gir grunnlag for å foreta vurdering av de bistandstiltakene som har vært omfattet av undersøkelsen. Riksrevisjonen vil peke på at de 31 bistandstiltakene undersøkelsen omfatter, utgjorde henholdsvis 75 og 80 pst. av samlet norsk bilateral bistand til Mosambik i årene 2000 og 2001. Samlet sett gir disse tiltakene, etter Riksrevisjonens vurdering, grunnlag for å vurdere hvordan fattigdomsorienteringen er konkretisert i planfasen av norskstøttede bistandstiltak til Mosambik.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet finner det av begrenset interesse å kartlegge om tiltakenes bevilgningsdokumenter omtaler målgrupper. Riksrevisjonen vil vise til NORADs retningslinjer som spesifiserer at målgrupper normalt skal identifiseres. Denne normen er også nedfelt i OECD/DACs prinsipper for effektiv bistand, som Norge har sluttet seg til.

Departementet peker på at det i stat-til-stat-samarbeidet med Mosambik har lagt hovedvekten på en indirekte fattigdomsorientering gjennom institusjonsutvikling og oppbygging av offentlig forvaltning. Riksrevisjonen viser til at plandokumentasjonen i 29 av 31 tilfeller ikke har begrunnelser for hvordan støtten til institusjonene indirekte skal bidra til å nå hovedmålet om fattigdomsreduksjon eller fattigdomsorientert vekst. Etter Riksrevisjonens vurdering må det i land som har store problemer med skjev vekst og fordeling, legges større vekt på å synliggjøre hvordan støtten til offentlige skal bidra til fattigdomsreduksjon på lang sikt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i fremtiden bedre skal synliggjøre hvordan tiltakene forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier.

Riksrevisjonen registrerer at utviklingssamarbeidet i økende grad skjer gjennom former som sektorprogram, budsjettstøtte og utstrakt giversamarbeid. Denne omleggingen er blant annet begrunnet med et ønske om å effektivisere bistanden. Riksrevisjonen er innforstått med at kontrollmulighetene ved disse samarbeidsfor-

mene svekkes, da det ikke er mulig å følge den enkelte givers bidrag gjennom de nasjonale budsjetter og regnskaper. Kontrollmulighetene svekkes ytterligere når det er store mangler ved mottakerlandets kontroll- og finansforvaltningssystemer. Riksrevisjonen vil peke på at NORAD i 2001 viste til Verdensbankens konklusjon om at svakhetene i Mosambiks finansforvaltningssystemer innebar høy risiko, og at ambassaden har vist til at en analyse av budsjettets fordelingsprofil ikke er mulig med dagens rapportering. Riksrevisjonen har merket seg at det pågår et kontinuerlig arbeid for å forbedre samarbeidet med myndighetene i Mosambik knyttet til budsjettstøtte, og at de nye retningslinjene vil reflekteres i forberedelsene til ny budsjettstøtteavtale med landet. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør bruk av budsjettstøtte og generelle sektorprogrammer vurderes i forhold til risikoen for at midlene ikke blir brukt etter forutsetningene. Riksrevisjonen har merket seg at det heretter vil bli lagt stor vekt på å sikre at givernes bidrag blir brukt som forutsatt, og at oppfølgingen av prioriterte mål i fattigdomsstrategien systematisk skal etterprøves i alle relevante sektorer.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til at Norge som et rikt land har et særlig ansvar for å bidra til at forskjellene mellom rike og fattige reduseres. Bedring av levkår og fattigdomsreduksjon er et hovedmål for norsk bistand. Betydelige beløp overføres årlig til prosjekter i andre deler av verden.

Komiteen vil understreke viktigheten av å sikre bred oppslutning om, og forståelse for betydningen av å gi u-hjelp i befolkningen. Måltrettet innsats og synlige resultater, vil bidra til dette.

Komiteen viser til at norsk innsats i Mosambik har pågått gjennom mange år og at det er satt inn betydelig økonomisk innsats. Hovedmålet har vært fattigdomsbekjempelse og vekst spesielt med sikte på å bedre forholdene for de fattigste. Riksrevisjonens valg av tema for undersøkelsen er på denne bakgrunn interessant og viktig.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen er basert på analyse av 31 bistandstiltak som til sammen utgjorde 75-80 pst. av den samlede bistand til Mosambik i perioden 2000-2001 og at seks enkelttiltak er undergitt særlig grundig gjennomgang.

Ifølge Riksrevisjonen følger NORAD i liten grad egne normer for rapportering. Videre er målet om fattigdomsbekjempelse og å bidra til økonomisk vekst med særlig henblikk på å tilgodese den fattige del av befolkningen, ikke operasjonalisert på en tilstrekkelig måte i plan- og beslutningsdokumenter for tiltakene. Komiteen vil peke på at når NORAD bare redegjør

for fattigdomsorientering eller hvordan det vil bidra til ønsket vekst i 2 av 31 tiltak, viser dette mangel på konkretisering av formålet med tiltakene.

Komiteen har merket seg Utenriksdepartementets innvendinger til enkelte av tilnærmingene i undersøkelsen. Departementet mener blant annet at Riksrevisjonens tilnærming er ensidig tiltaksorientert ved forventningen om at alle tiltak skal komme målgruppen til gode og at målgrupperetningen skal omtales i NORADs bevilgningsdokumenter.

Komiteen er enig i Utenriksdepartementets påpeking av at det er nødvendig å se på profilen i det samlede samarbeidsprogrammet i forhold til de fattigdomsutfordringer Mosambik står overfor. Skal fattigdommen kunne bekjempes, er det helt avgjørende å sikre grunnlag for en god fordelingspolitikk, for investeringer i infrastruktur, i helse og utdanning og i forsvarlig forvaltning av naturressurser. Bare ved å legge grunnlag for stabil vekst og utvikling vil fattigdomsproblemene kunne finne en varig løsning.

Komiteen vil imidlertid understreke at dette på ingen måte innebærer et nei til kortsiktige tiltak og prosjekter i forbindelse med naturkatastrofer osv. Dette er en type kortsiktig nødhjelp Norge bør ta stort ansvar for å bidra med. Slike tiltak skal lindre nød i øyeblikket, men verken endrer eller har til formål å endre den grunnleggende skjevhet mellom fattige og rike.

Komiteen deler departementets syn på at en evaluering av norsk utviklingshjelps effektivitet i forhold til fattigdomsbekjempelse i stor grad vil måtte fokusere på samarbeidspartners politikk, deres strategier for bekjempelse av fattigdom, hvorvidt disse er operasjonalisert i de nasjonale planer og hvorvidt norsk innsats bidrar til en positiv utvikling. Det er i den sammenheng viktig at det gjøres et betydelig forarbeid med sikte på å klargjøre formål og oppfølgingsmuligheter, før prosjekter iverksettes. Videre er det nødvendig å utarbeide klare kriterier for måloppnåelse og kvalitetssikring slik at det i etterkant gis mulighet for å vurdere effekten av tiltakene.

Komiteen vil understreke at det er opp til departementet å formulere eller endre normene for rapportering av resultatene av norsk bistand. Uten at dette gjøres, må gjeldende retningslinjer legges til grunn både for de prosjekter som iverksettes og den etterfølgende kontroll.

Komiteen vil understreke viktigheten av at Stortinget gis muligheten til å vurdere hvorvidt Stortingets forutsetninger med en bevilgning oppfylles. Det er sentralt at Regjeringen finner frem til kriterier og rapporteringsformer som gjør det mulig bedre å vurdere effekten av bistanden - uavhengig av bistandsform. Basert på den foreliggende rapport, synes dette ikke tilfredsstillende ivarettatt. Komiteen viser til at forbedrede rapporteringsformer med større fokus på effekten av bistand er høyt prioritert i St.meld. nr. 35 (2003-2004) om utviklingspolitikken, og at dette skal følges opp gjennom en rekke ulike tiltak. Komiteen vil understreke betydningen av at Regjeringen legger til rette for at Stortinget kan vurdere effekten av interna-

sjonal bistand og myndighetenes egeninnsats i Mosambik i forbindelse med behandlingen av 2005-budsjettet.

Komiteen har merket seg at budsjettstøtte er en prioritert samarbeidsform i forholdet til Mosambik. Forutsetningene for denne støtten er knyttet til vurderinger av fattigdomsstrategi, økonomisk politikk og styresett og kvaliteten av finansforvaltningen.

Komiteen konstaterer at departementet erkjenner svakheter ved den samlede risikovurdering og vil se nærmere på dette forhold i forbindelse med ferdigstillelsen av nye retningslinjer for budsjettstøtte.

8. KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 3:6 (2003-2004) - Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. juni 2004

Ågot Valle
leder

Kjell Engebretsen
ordfører

