



Innst. 74 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samar- beidsland

Til Stortinget

1. Sammendrag

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

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

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

av all norsk bistand til godt styresett i perioden. De utvalgte prosjektene utgjør en betydelig del av norsk støtte til godt styresett i de fire landene i siste del av perioden.

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

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

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

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

1.1 Hovedfunn

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

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er lite strategisk innrettet*

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

Norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon fordelte seg i 2014 alene på nær 100 land og 1 750 enkeltprosjekter. Halvparten av bistanden som er klassifisert som styresettbistand, går til frivillige norske organisasjoner, lokale organisasjoner eller internasjonale frivillige organisasjoner. Det kan være gode grunner til slike prioriteringer, men det synes ifølge Riksrevisjonen ikke å være bestemt av en nærmere definert strategi.

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

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

Utenriksdepartementet har i liten grad beskrevet hva som er de sentrale utfordringene med styresett og korrupsjon i de aktuelle landene. Ut fra styringsdokumentene er det også vanskelig å se hvilken sammen-

heng det er ment at de norskstøttede tiltakene skal fungere i.

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

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

1.2.2 *Flertallet av de undersøkte prosjektene har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft*

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

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

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

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

Prosjektet i Bosnia-Hercegovina for støtte til statsdomstolen/riksadvokaten er etter Riksrevisjonens vurdering kanskje det aller beste eksemplet på god praksis blant disse tre, ettersom strategien har inkludert å fase ut internasjonal støtte i siste perioden

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

1.2.3 Dårlig planlegging svekker resultatorientering

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

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

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

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

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

Forhåndsvurdering av prosjektforslag er også et viktig element i kvalitetssikringen av tiltak. Avhengig av tilskuddsordning har Utenriksdepartementet normalt et krav om at prosjekter mellom 15 og 50 mill. kroner skal vurderes av Norad eller annen ekstern ekspertise hvis prosjektet er av en karakter som gjør dette nødvendig eller formålstjenlig. Alle

prosjekter over 50 mill. kroner skal vurderes eksternt. Utenriksdepartementet har unnlatt å sende forslag om relativt store og svært komplekse prosjekter i Afghanistan til ekstern vurdering og kvalitetssikring.

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

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

1.2.4 Mangelfull oppfølging øker risikoen for dårlig måloppnåelse

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

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

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

nomføringen og styrke orienteringen mot de fastsatte målene.

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

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

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

1.2.5 Svakt system for vurdering av måloppnåelse gir lite læring

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

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

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

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

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

1.4 Departementets oppfølging

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

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

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

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

Statsråden mener det er viktig at man som giver ikke tar over prosjektstyringen, men også har mål som det er mulig å rapportere på for å kunne kontrollere om formålet med tilskuddet nås. Det erkjennes at det er behov for økt kapasitet og kompetanse på til-

skuddsforvaltning i departementet. Det er satt i verk ulike opplærings tiltak i departementet sentralt og ved ambassadene, og metoden for risikovurdering er forbedret og gjort tydeligere i håndboken for tilskuddsforvaltning. Videre er det etablert en seksjon for tilskuddsforvaltning for blant annet å sikre harmonisering i forvaltningen og bidra til gjennomføring av konsentrasjon av bistanden.

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

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

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E.B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 3:9 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland. Godt styresett og kamp mot korrupsjon har vært blant de høyest prioriterte satsingsområdene for norsk bistand i en årrekke, jf. St.prp. nr. 1 /Prop. 1 S for Utenriksdepartementet for de enkelte år.

For 2014 omfattet norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon nær 100 land og 1 750 enkeltprosjekter. Totalt er det brukt 26 mrd. kroner på slike tiltak i undersøkelsesperioden (2004–2014). Dette

utgjør om lag 10 prosent av samlet norsk bistand i perioden.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere kvaliteten, måloppnåelsen og bærekraften i utvalgte prosjekter i fire samarbeidsland (Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia). Samlet har disse landene mottatt 2,74 mrd. kroner til godt styresett i perioden 2004–2014.

St.meld. nr. 35 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005) er kanskje de stortingsdokumentene som klart har angitt og definert styresett og antikorrupsjon som prioriterte temaer for norsk bistand. 2004 er derfor valgt av Riksrevisjonen som et naturlig startår for undersøkelsen.

Komiteen ser det som en stor utfordring å følge opp kontroll og rapportering på bruk av bistandsmidler til godt styresett og antikorrupsjonsarbeid når disse på et år omfatter 100 land og 1 750 enkeltprosjekter. Gjennomsnittlig over undersøkelsesperioden er det brukt til sammen 2,6 mrd. kroner per år til denne type bistand.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener et stort flertall av prosjektene som har vært undersøkt har dårlig måloppnåelse og svak bærekraft. Bistanden er i tillegg lite strategisk innrettet. Det innebærer at prosjektene i liten grad får ned korrupsjonen i de landene som er omfattet og at politiske rettigheter ikke kommer alle til gode. Bistandsprosjektene er dessuten dårlig planlagt med svak oppfølging, og det gjennomføres i liten grad evaluering av de gjennomførte prosjektene. De fleste prosjektene har svake eller manglende risikovurderinger av bærekraft. Dette gjør at en ikke kan se virkninger av bistandsprosjektet etter at støtten er avvirket. Rapporteringen bærer ofte preg av opplisting av hva som er gjort i stedet for hvilke resultater som er oppnådd. I tillegg rapporteres det på andre mål enn de opprinnelige. Samlet har dette svekket effekten av bistanden på området.

Komiteen vil likevel påpeke at Riksrevisjonen mener enkelte prosjekter skiller seg positivt ut ved at de har god måloppnåelse og bærekraft. Dette gjelder i første rekke flere av justisprosjektene. Det beste eksempelet på god praksis er støtten til statsdomstolen/riksadvokaten i Bosnia-Hercegovina.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser også til at Riksrevisjonen trekker fram skatteprosjekter, som for eksempel støtten til å bygge opp en skatteadministrasjon i Zambia, som kan vise til svært gode resultater og god bærekraft. Flertallet viser til at slike prosjekter gjør fattige land bedre i stand til selv å finansiere grunnlaget for velferd for befolkningen og bekjempe korrupsjon.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet utformer strategier som tar utgangspunkt i sentrale mål og virkemidler for hvert enkelt land, og at det gjennomføres analyser av politisk økonomi som styrker kunnskapsgrunnlaget før beslutninger tas. Komiteen vil også i likhet med Riksrevisjonen anbefale Utenriksdepartementet å forbedre forvaltningspraksis med gode og klare kriterier for målstruktur og bedre rapportering fra mottakerne som mottar tilskudd, om at målene nås.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti understreker at evaluering av langsiktig bistand dreier seg om komplekse årsakssammenhenger hvor bistand kun er én av mange faktorer som påvirker utfall og resultater. Det er derfor en svært krevende øvelse å måle resultater av langsiktig bistand på samfunnsnivå.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen anbefaler at bistanden bør konsentreres til færre prosjekter og antall land. Komiteen ser det som positivt at departementet legger opp til et tettere samarbeid med de landene som prioriteres, herunder at det er tatt initiativ til å forhandle med fem–seks FN-organisasjoner om reviderte rammeavtaler med blant annet forbedrede krav til resultatrapportering som er planlagt tatt i bruk i 2015. Komiteen ser viktigheten av at planlagte bistandsprosjekter og andre giveres prosjekter er samordnet.

Komiteen ser det også som positivt at departementet vurderer å utarbeide strategier for hvert enkelt land og at det vil bli utarbeidet kontekst- og maktforholdsanalyser (analyser av politisk økonomi) for de viktigste mottakerlandene. I første omgang gjelder dette for de 12 fokuslandene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, understreker at for å sikre bedre kontekstanalyser, få bedre rapportering og strategisk styring av denne typen prosjekter behøves kompetent og stabil bemanningskapasitet i hele bistandsforvaltningen.

Komiteen har videre merket seg at departementet i løpet av 2015 vil revidere regelverket for tilskuddsordninger og at dette arbeidet skal resultere i strengere krav til kvalitetssikring i hele prosjektskyk-

lusen som mottar støtte. Komiteen merker seg videre at departementet har arbeidet med å revidere samlingen av avtalemaler slik at kontrollen med og oppfølging på avtalene blir styrket.

Komiteen har også merket seg at departementet vil bedre informasjonsdelingen internt for å sikre læring knyttet til hva som virker og hva som ikke virker. Komiteen understreker at det er viktig å lære av suksessfaktorer i prosjekter med god måloppnåelse og bærekraft. Komiteen viser også til at Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet å styrke grunnlaget for egen læring og slutter seg til at Utenriksdepartementet må ha gode rutiner for å systematisere erfaringene og evaluere enkeltprosjektene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, vil bemerke at den lave graden av måloppnåelse og bærekraft og til dels fravær av kunnskap om hvilke mål som er oppnådd innen denne type bistand, gjør at det bør vurderes om ikke bistanden bør dreies mot andre humanitære formål hvor den kan ha større effekt. En slik dreining av denne bistanden til mere humanitære formål vil kanskje ha en større direkte effekt på å oppnå menneskerettigheter for dem som blir omfattet av bistanden, samt at den ville være lettere målbar. En slik omlegging kunne kanskje også ha en god effekt på forbedring av styresett og antikorrupsjonsarbeidet på sikt.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger til Utenriksdepartementet, hvor Riksrevisjonen anbefaler at

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

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 3:9 (2014–2015) – Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. november 2015

Martin Kolberg

leder

Helge Thorheim

ordfører

