

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Postboks 8114 DEP  
0032 OSLO

*Deres referanse:*  
[Navn]

*Vår referanse:*  
Javier Fabra Mata

*Saksnummer:*  
2301514-10

*Dato:*  
12.03.2024

## Oversendelsesnotat - Litteraturstudie om korrupsjonsrisiko i Ukraina

Dette notatet er utarbeidet av Avdeling for Evaluering i tråd med Instruks for evalueringssoppgaven i norsk bistandsforvaltning. Notatet oppsummerer en litteraturstudie av korrupsjonsrisiko i Ukraina (Rapport 3/2024). Litteraturstudien er gjennomført av et team fra Avdeling for Evaluering i Norad, med bidrag fra eksterne eksperter.

Studien ble gjennomført som en dokumentstudie der relevant litteratur (forskning, utredninger, policy notater, evalueringer, offentlige utredninger og media oppslag), publisert i perioden 2015 – 2023, ble analysert. Totalt ble 283 kilder inkludert og gjennomgått som en del av denne studien. Fokuset var på Ukraina, men relevante erfaringer fra arbeid med korrupsjon i bistand i andre land ble også brukt.

### Formål

Korrupsjon har hatt en stor innvirkning på Ukrainas vekst og utvikling i flere tiår, og regnes som et utstrakt problem som har blitt aktualisert i forbindelse med store internasjonale bistandsoperasjoner i landet etter den russiske invasjonen.

Formålet med studien er å bistå Norad, UD og den norske ambassaden i Ukraina i deres vurderinger av hvordan risikoen for korrupsjon i Ukraina best kan håndteres av norske bistandsmyndigheter.

### Anti-korrupsjonsinstitusjoner og tiltak i Ukraina

I 2014 startet Ukraina et nasjonalt reformprogram for å redusere omfattende korrupsjon. Parlamentet vedtok Lov om forebygging av korrupsjon og Anti-korrupsjon strategien som gav føringer for anti-korrupsjonspolitikken i landet og i 2015 ble det Nasjonale byrået for forebyggende korrupsjon (NACP), det Nasjonale byrået for anti-korrupsjon (NABU), og den Spesialiserte påtalemyndigheten for anti-korrupsjon (SAPO), etablert.

To andre flaggskip i reformen har vært systemet for eiendelserklæring for offentlige tjenestemenn ledet av Byrå for gjenvinning og forvaltning av eiendeler (ARMA) som ble etablert i 2016 og Anti-korrupsjonsdomstolen (HACC) som ble etablert i 2019. Disse institusjonene er i dag avgjørende for å verifisere eiendeler, implementere strategier, gjennomføre undersøkelser og sikre domfellelse i korrupsjonssaker på høyt nivå. Justeringer i tilnærming og ledelse har forsterket implementering og samarbeid, men effektiviteten til disse institusjonene er avhengig av å sikre institusjonenes operasjonelle uavhengighet samt overvinne utfordringer knyttet til etablerte korrupsjonsnettverk.

Samtidig med etableringen av anti-korrupsjonstiltak og institusjoner ble det i 2014-15 igangsatt en rekke sektorreformer. I helsesektoren innførte regjeringen komplementære reformer som hadde som mål å forbedre helsetjenester for ukrainere og redusere korrupsjon. Helseinstitusjonene hadde blitt dårlig vedlikeholdt, lavt finansiert og bemannet, og fikk ikke nødvendige forsyninger. Uformelle betalinger fant sted på tvers av alle omsorgsnivå. Helsedepartementets reform i 2015-2020 i samarbeid med internasjonale partnere bidro til å fornye Ukrainas helsevesen, endre finansieringen av primærhelsetjenesten, heve lønningene til helsepersonell, innføre en transparent, merittbasert prosess for medisinske universitetsopptak og utvikle et e-helsesystem.

Liknende reformer fant sted innenfor energi- og utdanningssektoren der korrupsjon har vært, og til en viss grad fortsatt er, omfattende, samt en desentraliseringsreform og digitalisering av anskaffelser og offentlige tjenester som har gitt gode resultat.

## Funn

Litteraturstudien sammenfatter informasjon som kan være relevant i risikohåndteringen av bistand til Ukraina:

- *Kontekstuell forståelse og politisk økonomianalyse*  
Effektiv 'due diligence' i konfliktkontekster krever en god forståelse av lokale maktforhold samt samarbeid om informasjonsdeling. Givere kan fokusere på å støtte institusjoner som NACP og NABU, samtidig som de gjennomfører politiske økonomianalyser for å forutsi, forebygge og redusere risikoer forbundet med den pågående konflikten og gjenoppbygging etter konflikten. Litteraturen understreker at risiko for korrupsjon i anskaffelser ikke bare handler om 'typen' korrupsjon som forekommer, men også om måten den oppstår på.
- *Koordinering og åpenhet*  
Effektiv koordinering er avgjørende for å håndtere korrupsjonsrisikoer og sikre generell effektivitet. Dette innebærer deling av informasjon internt og mellom aktører for å unngå duplisering, levere konsekvente antikorrupsjonsmeldinger og motstå eksternt press. Et aktivt samarbeidet mellom givere og sivilsamfunnsorganisasjoner samt integrering av innsikt og tilbakemeldinger fra grasrota i bistandsprosesser, er forbundet med mer effektiv og målrettet bruk av bistand som samtidig fremmer en kultur for ansvarlighet og åpenhet.
- *Risikostyring*  
Behovet for enhetlige risikostyringsstandarder og konfliktsensitivitet er viktig for å unngå fragmentering. Utfordringer i monitorering og 'due diligence' inkluderer lange leveringskjeder og sikkerhetsbetyrninger, spesielt i konfliktkontekster. En 'taushetskultur' rundt korrupsjon i bistand til konfliktrammede land er en betydelig hindring. En slik kultur er påvirket av konkurransepress,

omdømmebekymringer og frykt for reduksjon i finansiering. Å overvinne en slik kultur krever både en forståelse av sosiale normer og en forståelse av presset som lokalt personale står overfor. Tekniske reformer og konvensjonelle antikorrupsjonstiltak har begrenset effektivitet og kan til og med slå tilbake i konfliktsituasjoner.

- *Stabilitet og volum av midler*

Volumet og utbetalingsraten er avgjørende faktorer, da selv veldesignede systemer kan slite under presset fra raske og store utbetalinger. Ustabil finansiering kan føre til en økt risiko for korrupsjon. Givere kan utnytte Ukrainas fremskritt innen digital styring for å spore tildeling og bruk av midler i sanntid, noe som styrker ansvarlighet. Samarbeid og koordinering blant givere kan redusere risikoen for duplisering og feilallokering, spesielt i en konfliktsone i rask endring.

### **Avdeling for evaluering sin vurdering av litteraturstudien**

Studien presenterer et bakteppe for å forstå korrupsjonsrisikoer som kan være til hjelp for beslutningstakere og interessenter i arbeidet med å tilpasse sin støtte til Ukraina. Det er viktig å påpeke at studien ikke gir en detaljert analyse av korrupsjon i Ukraina, eller en vurdering av landets tiltak og institusjoner mot korrupsjon. Funnene er ikke ment å erstatte detaljerte vurderinger av korrupsjonsrisiko og tiltaksplaner som er spesifikke for kontekst og sektor. I stedet tilbyr studien en innsikt som kan danne grunnlag for mer omfattende analyser.

Vennlig hilsen,

Siv J. Lillestøl  
*Fungerende direktør*  
Avdeling for evaluering

Javier Fabra Mata  
*Seniorrådgiver*  
Avdeling for evaluering

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.*