



Norad

Til: Ass. Utenriksråd for utviklingssaker
Utenriksdepartementet

Via: Norad, direktøren

Kopi: Utenriksdepartement v/
Utviklingsministerens sekretariat
Seksjon for utviklingspolitikk
Seksjon for etatsstyring
Avdeling for sivil samfunn, Norad
Avdeling for økonomisk utvikling, energi likestilling
og styresett
Avdeling for metode og resultater
Ambassaden i Lilongwe
Ambassaden i Addis Abeba
Ambassaden i Dar es Salaam

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Vår ref.:

1001648-22

Arkivkode:

842.3

Dato:

18.06.2012

Vår saksbeh.:

Eirik Gjøstein Jansen

Notat

Studie om konsekvenser av godtgjørelser (*per diem*) for deltakelse på seminar i bistanden

Oppfølgingsnotat

1. Innledning

I samsvar med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006 følger herved notat med forslag til oppfølging av studien om konsekvenser av godtgjørelser (*per diem*) for deltakelse på seminar i bistanden. Notatet gir en kort sammenfatning av bakgrunnen for studien, dets funn og anbefalinger. Vi presenterer deretter kommentarer vi har mottatt fra berørte parter, samt redegjør for Evalueringsavdelingens vurdering av rapporten og våre forslag til oppfølging.

2. Bakgrunn

Omfanget av seminar- og kursvirksomhet i utviklingsland har økt betraktelig de siste tiårene. Årlig brukes det nå milliarder av kroner på seminarer i bistandsavhengige afrikanske land.

Formålet med studien var å kartlegge mulighetene for og omfanget av misbruk av godtgjørelser/*per diem* i forbindelse med seminarvirksomheten i tre afrikanske land: Tanzania, Malawi og Etiopia. Studien beskriver de eksisterende systemene for både utbetaling og kontroll av godtgjørelser/*per diem* i forbindelse med seminarvirksomhet i de tre landene. Videre drøfter den de mulige måtene disse systemene kan utnyttes på

og hvilken rolle de nasjonale myndighetene og giverne spiller for denne seminarvirksomheten. Studien, 'Hunting for Per Diem – The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries' ble gjennomført av Chr. Michelsens Institutt. Studien ble offentliggjort mandag 23. april 2012 og presentert på et åpent seminar i Norad samme dag.

3. Funn:

Utgifter til seminarer for planlegging og opplæring står ofte for en betydelig del av utgiftene i mange utviklingsprogram. Studien mener at mange seminarer kan være nyttige og gi relevant opplæring til offentlige ansatte og lokalbefolkningen. Fokus i studien er imidlertid på de uønskede og utilsiktede aspektene ved seminarvirksomheten.

Studien påpeker at den mest åpenbare ulempen ved den bistandsfinansierte seminarvirksomheten er at den lett kan lede til misbruk av penger. Studien diskuterer flere måter dette kan skje på, og belegger gjennom eksempler at slikt mislighold finner sted. Studien viser til tilfelle der seminarer er ført opp i regnskapene til å vare lenger enn det de faktisk gjør, og der det kan kvitteres ut for flere deltakere enn de som faktisk deltok. Det er ikke uvanlig at deltakere kun deltar kort tid på seminaret, for så å dra videre til et annet seminar og en ny per diem godtgjørelse. Prisen som betales for kost, losji og møtelokaler til hotellene kan være høyere enn den reelle pris. I slike tilfelle kan det tyde på at differansen mellom reell pris og faktisk betaling deles mellom hotellet og arrangøren av seminaret. Regnskapssystemene til myndighetene i forbindelse med seminarene er ofte svært mangelfulle.

Studien nevner at i tillegg til misbruk av penger, har seminarene en rekke andre potensielle utilsiktede virkninger. Disse er mindre synlige og åpenbare, men kanskje enda viktigere. Fordi det er så mye å tjene på å arrangere og delta på seminar, hevder studien at det settes til side store beløp i budsjettene til mange utviklingsprogrammer for oppbygging av kompetanse og planlegging. Dette bidrar til at statsansatte dreier oppmerksomheten bort fra gjennomføring av eksisterende planer og over mot opplæring, planlegging og opportunistisk bruk av seminarer.

Studien nevner at godtgjørelsene og per diem kan utgjøre en stor forskjell i statsansattes totale inntekter. Er man sentralt plassert og har gode forbindelser kan man flerdoble lønnen sin. Derfor er det viktig å kunne plassere seg i systemet slik at man får tilgang til godtgjørelser og per diem. Studien påpeker at denne situasjonen har skapt grunnlag for en uheldig organisasjonskultur innen statsadministrasjonen. Avhengighetsstrukturer kan utvikles hvor lydighet og støtte premieres med seminardeltakelse fremfor å gjøre en god jobb.

Studien mener at giverne har vært meget rause med pengene de bevilger til seminarer. Det finnes ingen felles regler eller koordinert praksis blant giverne på hvor mye per diem en skal utbetale. Dette mener studien fører til en uheldig konkurranse hvor de rauseste giverne tiltrekker seg de mest relevante deltakerne. Også myndighetenes egne systemer for størrelse og utbetalinger er kompliserte og uoversiktlige. I en slik situasjon er det lett å misbruke penger.

4. Anbefalinger

Studien kommer med en rekke forslag:

- Per diem utgifter i forbindelse med seminarer bør begrense seg til å dekke de faktiske utgiftene.
- Per diem ratene bør være uavhengig av hvilket nivå man er på i statsadministrasjonen eller en organisasjon.
- Systemene for å kontrollere riktig bruk av per diem bør styrkes. Misbruk av per diem bør bli referert til som tyveri. Beskyttelse bør gis til de som utfører 'whistle-blowing' om misbruk av per diem.
- Gjennomføre virkningsevalueringer (impact evaluation) av de mange seminarene for å finne ut hva man får igjen for de store beløp som er bevilget til seminarer.
- Giverne bør komme frem til et felles regelverk for seminarvirksomheten blant givere og myndigheter. Utfordringene omkring harmonisering av per diem rater og seminarvirksomhet bør tas opp i OECD/DAC.

5. Kommentarer til Draft Final Report

Ambassaden i Addis Abeba mener at studien gir en god redegjørelse for hvordan det statlige reiseregulativet brukes i Etiopia. Ambassaden er enig med konsulenten at hovedproblemet med hensyn til bruk av per diem ikke ligger i det statlige reiseregulativet, men snarere i det virvar av ordninger som de forskjellige bistandspartnere har påtvunget den etiopiske sentralforvaltningen med hensyn til slike utgifter. I tillegg har bistandspartners direkte eller indirekte (i samarbeid med NGOer) bruk av forskjellige former for godtgjørelser og per diem skapt problemer når det gjelder samarbeid og deltakelse fra tjenestemenn i forvaltningen eller det sivile samfunn. Ambassaden mener at studien inneholder solid og detaljert dokumentasjon av disse ordningene og peker på de store vanskelighetene bistandspartnerne har når det gjelder å harmonisere disse ordningene, både i forhold til det statlige regulativet og innbyrdes mellom partnerne.

SIVSA mener at studien tar opp relevante problemstillinger og framsetter interessante observasjoner både når det gjelder giversamfunnet og sivilt samfunn. Studien kan derfor være et nyttig utgangspunkt for videre dialog med våre tilskuddspartnere om bruk av og risiko forbundet med bruk av per diem. Analyser av ulike tilskuddsmottakers bruk av per diem kan videre inngå i Norads partnervurderinger og analyser av pengebruk. Etter SIVSAs vurdering er anbefalingene om dekking av faktiske kostnader og bedre vurdering av nytten av seminarer relevant. Åpenhet og informasjon om kostnader og bruk av penger i lokalmiljøene der aktivitetene holdes, bør være viktige prinsipper for å motvirke misbruk av per diem og en eventuell misbrukskultur.

AMOR mener at temaet studien behandler er meget viktig i forhold til korrupsjon og misbruk av bistandsmidler. AMOR er enig med studien i dens vurdering av rollen per diem og godtgjørelser har som 'lojalitetsbygger'. AMOR mener at en bygger lojalitet ved å godkjenne noe som er uriktig. Dette kan i sin tur skape presedens for hvordan økonomistyringen ellers håndteres, og kan være grunnlaget for en ukultur der det ikke

er lov til å opptre redelig. AMOR synes at studien belyser per diem og bruk av godtgjørelser bedre i den offentlige sektor enn det den gjør i det sivile samfunn. AMOR er av den oppfatning at gode partnervurderinger er et av de viktigste virkemidlene for å kunne påvirke bruk av godtgjørelser og per diem. AMOR mener at hovedproblemet er at det ikke foreligger noen overordnet strategi på området og at Norge vanskelig kan få gjort noe med dette problemet alene. Løsninger som inkluderer andre donorland og de store multilaterale organisasjonene må søkes.

Anti-korrupsjonsgruppen i ØKS mener studien er meget relevant og at anbefalingene er gode, om noe generelle. ØKS etterlyser anbefalinger om å 'løfte' temaet opp på et OECD/DAC nivå. ØKS hevder at forsøk på donorkoordinering omkring per diem problematikken ofte bryter sammen, og at det trengs et mer spesifikt referansedokument om temaet som er forankret på høyt nivå i OECD/DAC. (ØKS har senere tatt opp per diem problematikken i Anti-korrupsjonsnettverket i OECD/DAC og fått tilslutning der om at dette er et tema som bør følges). ØKS påpeker at ingen i Utenriksdepartementet i Oslo er intervjuet om studiens tema. ØKS nevner også at de store midlene til per diem og godtgjørelser ikke går igjennom de norske ambassadene, men via det multilaterale systemet.

Ambassaden i Lilongwe mener at studiens tema er meget viktig og høyst relevant for Malawi. Ambassaden nevner bl.a. det store problemet en har i landet ved at offentlige ansatte ikke er på kontoret for å gjøre sitt arbeid, men på seminar. Ambassaden mener at per diem og seminar virksomheten må forstås i lys av det lave lønnsnivået i offentlig sektor.

Ambassaden mener, generelt sett, at rapporten er av god kvalitet, men at flere av utsagnene i rapporten kunne ha blitt bedre dokumentert. Ambassaden mener at mange av anbefalingene er for generelle, men den støtter spesielt anbefalingen om å gjøre virkningsevalueringer av seminarerne for å finne ut i hvilken grad kapasitetsoppbygging finner sted som en følge av seminarerne.

Ambassaden i Dar es Salaam mener dette er en viktig studie og at studiens anbefalinger er relevante. Ambassaden nevner at den allerede arbeider med spørsmål knyttet til problemene omkring per diem i Tanzania.

Ambassaden mener at studien burde ha drøftet hvilken betydning lave lønninger blant de offentlige ansatte har og at misbruk av per diem må sees i lys av at den reelle kjøpekraft har blitt svekket de senere årene. Ambassaden synes rapporten har litt for enkle utsagn om at støtte til per diem og seminarvirksomhet skaper opportunistisk adferd og nevner i den forbindelse at også en rekke andre overføringer av penger til statsadministrasjonen kan ha samme funksjon. Ambassaden mener at rapporten enkelte steder er selvmotstridende. Den oppfordrer givene til å samordne sitt per diem system bedre med mottakermyndighetene samtidig som man er meget kritisk til hvorledes dette systemet fungerer. Ambassaden er uenig i rapportens uttalelser om at det er vanskeligere å kontrollere pengene som blir fordelt gjennom budsjettstøtte enn prosjekt- og programstøtte. Det finnes intet bevis på dette i følge ambassaden. Ambassaden mener rapporten ville ha stått sterkere hvis den mer nøyaktig kunne dokumentere hvor mye penger som går til per diem og godtgjørelser i hvert av de tre landene studien omfatter.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Slik Evalueringsavdelingen ser det, oppfyller studien på en god måte mandatet om å beskrive de eksisterende systemene for både utbetaling og kontroll av godtgjørelser/per diem i forbindelse med seminarvirksomhet i de tre landene. Den beskriver og diskuterer også grundig de mulige/potensielle måtene disse systemene kan utnyttes på, og belegger også at slikt misbruk finner sted. Det ligger i sakens natur at de vanskelig kan belegge hvor utstrakt misbruket er.

Fokus i studien er på de uønskede og utilsiktede virkningene av seminarvirksomheten. Teamet ble ikke bedt om å vurdere nytten av seminardeltakelsen. Den ser derfor ikke på hvorvidt de som deltar tilegner seg ny kunnskap, ny kompetanse, nye kontaktnett, ei heller om de som var tilstede var de som 'burde' være tilstede.

På kostnadssiden ble ikke teamet spurt om å vurdere kostnadene av de foreslåtte forbedringer i kontrollsystemene. Et system uten tilfelle av misbruk er muligens svært dyrt og lite kostnadseffektivt, så spørsmålet er hvor det optimale nivå for koordinering og kontroll av systemer ligger. Videre er forslaget om å begrense per diem utgifter i forbindelse med seminarer til bare å dekke faktiske utgifter ikke basert på en komparativ kostnadsanalyse. Mange organisasjoner har gått bort fra denne ordningen av praktiske og kostnadsmessige grunner.

En hovedhensikt med denne studien har vært å skape oppmerksomhet omkring godtgjørelsesproblematikken ved å legge frem opplysninger og analyser fra tre afrikanske land. For å kunne si noe om bruk av seminarvirksomhet i kapasitetsoppbyggingsøyemed og for å si noe mer om den optimale design av kontrollsystemer må vi derimot komplementere denne med videre studier. Arbeidet med å minske misbruket og å forbedre systemet for seminarer og per diem vil dessuten måtte foregå på ulike nivå og tiltakene som settes i verk vil kunne være av ulik karakter avhengig av situasjonen i de ulike land og i de ulike sektorer.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. Vi har satt dem opp i en tabell som gjør det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om den videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notat fra den avdeling, ambassade eller direktorat som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne beslutningen skal meddeles berørte parter innen seks uker, med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.



Anbefaling	Tiltak (ev. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat (endring i politikk/praksis) Ev. kommentar
1. Det bør i økende grad avkreves av de ansvarlige for organisering av seminarer (det være seg i ambassadene, organisasjonene vi samarbeider med, eller avdelinger i UD/Norad) at de bygger inn evaluering av tilegnet kunnskap, kompetanse eller holdninger.				
2. Gjennomføre virkningsevalueringer (impact evaluation) av seminarer som kompetansebyggings-tiltak, gjerne sammenlignet med andre former for tiltak for å styrke kompetanse (e.g. 'on the job' training)				
3. Systemene for å kontrollere riktig bruk av per diem bør styrkes. Systemene i hvert enkelt land og sektor bør vurderes for å skreddersy tiltak, og kostnadene ved de foreslåtte endringer bør vurderes opp mot nytten.				



<p>4. Gjennomføre partnervurderinger i offentlig og privat sektor av de organisasjoner som støttes og se spesielt hvilken praksis organisasjonene har lagt seg på når det gjelder per diem og seminarer.</p>				
<p>5. Givere og myndigheter bør vurdere nytten av og muligheten for å harmonisere per diem rater. Utfordringene omkring harmonisering av per diem rater i forbindelse med seminarvirksomhet bør tas opp i OECD/DAC.</p>				
<p>6. Vurdere, og be partnerorganisasjoner om å vurdere, hvorvidt opplæring og planlegging i større grad kan legges inn i vanlig arbeidstid og på arbeidsplassen, og dermed minske potensielle bivirkninger.</p>				

Vi minner også om at dette oppfølgingsnotatet vil bli gjort offentlig tilgjengelig i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering

Date	Description	Debit	Credit
1891	Jan 1		
	Jan 2		
	Jan 3		
	Jan 4		
	Jan 5		
	Jan 6		
	Jan 7		
	Jan 8		
	Jan 9		
	Jan 10		
	Jan 11		
	Jan 12		
	Jan 13		
	Jan 14		
	Jan 15		
	Jan 16		
	Jan 17		
	Jan 18		
	Jan 19		
	Jan 20		
	Jan 21		
	Jan 22		
	Jan 23		
	Jan 24		
	Jan 25		
	Jan 26		
	Jan 27		
	Jan 28		
	Jan 29		
	Jan 30		
	Jan 31		
	Feb 1		
	Feb 2		
	Feb 3		
	Feb 4		
	Feb 5		
	Feb 6		
	Feb 7		
	Feb 8		
	Feb 9		
	Feb 10		
	Feb 11		
	Feb 12		
	Feb 13		
	Feb 14		
	Feb 15		
	Feb 16		
	Feb 17		
	Feb 18		
	Feb 19		
	Feb 20		
	Feb 21		
	Feb 22		
	Feb 23		
	Feb 24		
	Feb 25		
	Feb 26		
	Feb 27		
	Feb 28		
	Feb 29		
	Feb 30		
	Feb 31		
	Mar 1		
	Mar 2		
	Mar 3		
	Mar 4		
	Mar 5		
	Mar 6		
	Mar 7		
	Mar 8		
	Mar 9		
	Mar 10		
	Mar 11		
	Mar 12		
	Mar 13		
	Mar 14		
	Mar 15		
	Mar 16		
	Mar 17		
	Mar 18		
	Mar 19		
	Mar 20		
	Mar 21		
	Mar 22		
	Mar 23		
	Mar 24		
	Mar 25		
	Mar 26		
	Mar 27		
	Mar 28		
	Mar 29		
	Mar 30		
	Mar 31		
	Apr 1		
	Apr 2		
	Apr 3		
	Apr 4		
	Apr 5		
	Apr 6		
	Apr 7		
	Apr 8		
	Apr 9		
	Apr 10		
	Apr 11		
	Apr 12		
	Apr 13		
	Apr 14		
	Apr 15		
	Apr 16		
	Apr 17		
	Apr 18		
	Apr 19		
	Apr 20		
	Apr 21		
	Apr 22		
	Apr 23		
	Apr 24		
	Apr 25		
	Apr 26		
	Apr 27		
	Apr 28		
	Apr 29		
	Apr 30		
	Apr 31		
	May 1		
	May 2		
	May 3		
	May 4		
	May 5		
	May 6		
	May 7		
	May 8		
	May 9		
	May 10		
	May 11		
	May 12		
	May 13		
	May 14		
	May 15		
	May 16		
	May 17		
	May 18		
	May 19		
	May 20		
	May 21		
	May 22		
	May 23		
	May 24		
	May 25		
	May 26		
	May 27		
	May 28		
	May 29		
	May 30		
	May 31		
	Jun 1		
	Jun 2		
	Jun 3		
	Jun 4		
	Jun 5		
	Jun 6		
	Jun 7		
	Jun 8		
	Jun 9		
	Jun 10		
	Jun 11		
	Jun 12		
	Jun 13		
	Jun 14		
	Jun 15		
	Jun 16		
	Jun 17		
	Jun 18		
	Jun 19		
	Jun 20		
	Jun 21		
	Jun 22		
	Jun 23		
	Jun 24		
	Jun 25		
	Jun 26		
	Jun 27		
	Jun 28		
	Jun 29		
	Jun 30		
	Jun 31		
	Jul 1		
	Jul 2		
	Jul 3		
	Jul 4		
	Jul 5		
	Jul 6		
	Jul 7		
	Jul 8		
	Jul 9		
	Jul 10		
	Jul 11		
	Jul 12		
	Jul 13		
	Jul 14		
	Jul 15		
	Jul 16		
	Jul 17		
	Jul 18		
	Jul 19		
	Jul 20		
	Jul 21		
	Jul 22		
	Jul 23		
	Jul 24		
	Jul 25		
	Jul 26		
	Jul 27		
	Jul 28		
	Jul 29		
	Jul 30		
	Jul 31		
	Aug 1		
	Aug 2		
	Aug 3		
	Aug 4		
	Aug 5		
	Aug 6		
	Aug 7		
	Aug 8		
	Aug 9		
	Aug 10		
	Aug 11		
	Aug 12		
	Aug 13		
	Aug 14		
	Aug 15		
	Aug 16		
	Aug 17		
	Aug 18		
	Aug 19		
	Aug 20		
	Aug 21		
	Aug 22		
	Aug 23		
	Aug 24		
	Aug 25		
	Aug 26		
	Aug 27		
	Aug 28		
	Aug 29		
	Aug 30		
	Aug 31		
	Sep 1		
	Sep 2		
	Sep 3		
	Sep 4		
	Sep 5		
	Sep 6		
	Sep 7		
	Sep 8		
	Sep 9		
	Sep 10		
	Sep 11		
	Sep 12		
	Sep 13		
	Sep 14		
	Sep 15		
	Sep 16		
	Sep 17		
	Sep 18		
	Sep 19		
	Sep 20		
	Sep 21		
	Sep 22		
	Sep 23		
	Sep 24		
	Sep 25		
	Sep 26		
	Sep 27		
	Sep 28		
	Sep 29		
	Sep 30		
	Sep 31		
	Oct 1		
	Oct 2		
	Oct 3		
	Oct 4		
	Oct 5		
	Oct 6		
	Oct 7		
	Oct 8		
	Oct 9		
	Oct 10		
	Oct 11		
	Oct 12		
	Oct 13		
	Oct 14		
	Oct 15		
	Oct 16		
	Oct 17		
	Oct 18		
	Oct 19		
	Oct 20		
	Oct 21		
	Oct 22		
	Oct 23		
	Oct 24		
	Oct 25		
	Oct 26		
	Oct 27		
	Oct 28		
	Oct 29		
	Oct 30		
	Oct 31		
	Nov 1		
	Nov 2		
	Nov 3		
	Nov 4		
	Nov 5		
	Nov 6		
	Nov 7		
	Nov 8		
	Nov 9		
	Nov 10		
	Nov 11		
	Nov 12		
	Nov 13		
	Nov 14		
	Nov 15		
	Nov 16		
	Nov 17		
	Nov 18		
	Nov 19		
	Nov 20		
	Nov 21		
	Nov 22		
	Nov 23		
	Nov 24		
	Nov 25		
	Nov 26		
	Nov 27		
	Nov 28		
	Nov 29		
	Nov 30		
	Dec 1		
	Dec 2		
	Dec 3		
	Dec 4		
	Dec 5		
	Dec 6		
	Dec 7		
	Dec 8		
	Dec 9		
	Dec 10		
	Dec 11		
	Dec 12		
	Dec 13		
	Dec 14		
	Dec 15		
	Dec 16		
	Dec 17		
	Dec 18		
	Dec 19		
	Dec 20		
	Dec 21		
	Dec 22		
	Dec 23		
	Dec 24		
	Dec 25		
	Dec 26		
	Dec 27		
	Dec 28		
	Dec 29		
	Dec 30		
	Dec 31		

W. J. ...