

## Notat

---

Til: Assisterende utenriksråd Christian Syse

Via: Avdeling for kompetanse og ressurser

Kopi til: Seksjon for utviklingspolitikk, Seksjon for etatstyring, budsjett og forvaltning, Seksjon for budsjett, økonomistyring og forvaltning, Seksjon for juridiske, økonomiske og forvaltningsspørsmål, Sørøsteuropeisk seksjon, Kulturseksjonen

Fra: Seksjon for tilskuddsforvaltning

  

Saksbehandler: Camilla Dannevig

Dato: 05.05.2015

Saksnr.: 15 – 2919

### **Oppfølgingsnotat og statusrapport til studien om konsekvenser av bruk av per diem (PD) i bistanden (rapport 2/2012)**

Det vises til studien 'Hunting for per diems - *The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries*', utarbeidet av tre forskere tilknyttet Christian Michelsens institutt, på oppdrag fra Norad, fra april 2012.

UD mottok et oppfølgingsnotat om studien fra Evalueringsavdelingen i Norad i juni 2012, med forslag til oppfølgingspunkter. Det ble ikke utarbeidet et formelt oppfølgingsnotat basert på Norads forslag, og man vil derfor heller ikke lage framdriftsrapport. Dette notatet vil ta utgangspunkt i studiens anbefalinger og gjøre en kort status på oppfølging.

#### **1. Kort oppsummering av viktige hovedtrekk om misbruk av PD**

- Det finnes tre måter å dekke utgifter til deltakelse ved seminarer: 1) Dekning av faktiske utgifter, 2) bruk av PD-satser, eller 3) en kombinasjon av de to. Det er ved bruk av satser de store misbrukene forekommer.
- I de fleste utviklingsland vil PD påvirke arbeidsmiljø, intensiver for ansatte, motivasjon, valg av jobber og prioriteringer av oppgaver, og derigjennom kvaliteten og resultatene av bistanden.

- Tilstedeværelse av donorer i et utviklingsland påvirker økonomien og kan indirekte oppmuntre til opportuniste, en kultur hvor man prøver å få mest mulig ut av giver og de systemer/ordninger/muligheter som innføres i forbindelse med bistandssamarbeidet.
- Mangel på harmonisering av retningslinjer for PD hos givere, både seg imellom og med mottakerlandet, forverrer situasjonen. Likevel påpekes det at å tilpasse regler og satser til et ikke-fungerende system kan komplisere og i verste fall gi rom for mer misbruk.
- I flere utviklingsland der Norge arbeider er det en kjensgjerning at PD utgjør en vesentlig del av lønnen til (underbetalte) offentlig ansatte, noe som også påpekes i kommentarene til studien.
- Det å gjennomføre eller tillate deltakelse ved seminarer og workshops er en ledelsesbeslutning som ifølge studien kan få fire ulike konsekvenser: 1) dekning av faktiske og relevante utgifter, 2) indirekte belønning av ansatte, blir oppfattet som bonus, 3) utilsiktet dreining av ansattes tidsbruk – mer deltakelse ved seminarer enn faglig nødvendig (rent seeking), eller 4) misbruk og korrupsjon.
- Kontrollmekanismer er viktig, men må ikke underminere nødvendig 'frihet under ansvar' og integritet, hos offentlig ansatte så vel som hos tilskuddsmottakere i sivilsamfunnet.
- Studien peker på fem årsaker til hvorfor misbruk av PD er en vedvarende problemstilling:
  - a) En kollektiv praksis ingen tjener på å endre,
  - b) et 'principal-agent' problem der ledelsen ikke har tilstrekkelig informasjon og kontroll over ansattes bruk og misbruk,
  - c) patronage – ledere styrker sin posisjon ved å misbruke PD som insentiver for å skaffe seg allierte,
  - d) tendensen til høyere PD-satser innen bistandsprogram skaper forventninger, og endrer derigjennom holdningene til PD og bruk/misbruk, og
  - e) det er et generelt problem med utbredelse av politisk betingede intensiver i mange utviklingsland.
- Studien understreker at endring forutsetter at ledere med tilstrekkelig autoritet er villige til å introdusere bedre systemer og kreve etterlevelse av disse.

## 2. Studiens fire anbefalinger og hva som har skjedd til nå

- I. ***Bruk system med dekning av faktiske utgifter***, ikke PD-satser. Hvis satser brukes bør de være basert på surveys om aktuelt kostnadsnivå. Avskaff differensierte satser med hensyn til stillings-

og lønnsnivå. PD skal dekke reiseutgifter som er de samme uansett person/stilling.

*Departementets oppfølging:* PD-problematikken og de forskjellige impliserte problemstillingene (bl.a. faktiske kostnader versus rater) er tatt inn i veiledningen til budsjettanalyser og vurderinger av partneres økonomiske kapasitet i Grant Management Manual (GMM), ref. også pkt. II under.

- II. ***Innfør bedre kontrollsystemer*** (interne og/eller eksterne). Det er ikke alltid kostnadseffektivt med økt kontroll, men i tillegg til direkte reduksjon i mislighold vil signaleffekten kunne forebygge misbruk. Mangel på kontroll kan lett oppfattes som en implisitt aksept for utnytting og misbruk av systemet, mens økt kontroll tydeliggjør at misbruk er ulovlig.

*Departementets oppfølging:* Bedre tilskuddsforvaltning og mer satsing på kvalitetssikring er et høyt prioritert område. I 2014 ble en ny seksjon for tilskuddsforvaltning opprettet, for å sikre bedre kontroll med og kvalitetssikring av tilskuddsforvaltningen. Utfordringene rundt PD-rater og PD-utløsende aktiviteter er belyst i veiledninger og kurs i tilskuddsforvaltning, spesielt ved budsjett- og risikoanalyse, i tillegg til at det tas opp som en del av korrupsjonsrisikoen i tiltaket. I prosjekter med mange PD-utløsende aktiviteter oppfordres det til spesifisert vurdering av effekten av disse aktivitetene, eventuelt som egne evalueringer, eller som rapporteringskrav i avtaler.

I land som mottar budsjettstøtte og/eller sektorprogramstøtte tilstreber Norge å inkludere landets PD-ordning og bruk, med fokus på lederansvar (accountability), i dialogen med mottakerlandene.

Ambassadene er kjent med problematikken og arbeider med harmonisering av PD-rater med andre givere i landet når relevant. Norad har utarbeidet et eget praksisnotat for per diem i tilskuddsforvaltning, som fremmer en enhetlig praktisering av gjeldende regelverk og praksis for tilskudd og konsulentavtaler som omfatter per diem. Målet er å sikre god og kostnadseffektiv bruk av midler, forebygge korrupsjon og misligheter, og forhindre risiko for målforskyvning.

- III. ***Evaluer virkningen og nytteverdien av seminarer*** – om det er god bruk av bistandsmidler. Med økt fokus på resultatorientering bør effekten av bruk av kapasitetsbygging og opplæring evalueres bedre, sett i lys av kjent misbruk av PD.

*Departementets/Norads oppfølging:* I 2014-15 er det i gang en fellesevaluering med Sida og Danida av støtte til

kapasitetsutvikling som komponent i forskjellige typer bistand.

- IV. ***Anerkjenn at en viktig utfordring ligger hos utviklingsorganisasjonene rolle***, og disses mangel på vilje til harmonisering. Harmonisering er komplisert, men kan ikke omgås. Dette bør også tas opp på høyt nivå i DAC/OECD.

*Departementets oppfølging:* Som studien påpeker er arbeidet med harmonisering med andre givere ofte utfordrende, der de ulike landenes egne strategier og retningslinjer (politiske så vel som forvaltningsmessige) kan komplisere eller begrense mulighetene. Det er likevel et viktig prinsipp, som ikke er tatt av agendaen, og som søkes prioritert så langt mulig. Departementet viderefører på generelt plan dialogen i OECD/DAC om muligheten for å harmonisering.

### **3. Norads forslag til oppfølging**

Norad foreslo i oppfølgingsnotat datert 18.06.2012 seks oppfølgingspunkter som til dels samsvarer med studiens anbefalinger. Ettersom det er gått lang tid (snart tre år) siden dette ble skrevet, og det i mellomtiden er gjort en hel del både i Norad og i Departementet rundt oppfølging av PD-problematikken, ser vi det ikke som relevant eller hensiktsmessig og drøfte Norads forslag i detalj.

### **4. Departementets oppfølging - sammendrag**

Basert på studien, dens anbefalinger, Norads forslag, og basert på hva som faktisk er gjort for å følge opp studien i perioden 2012-2015, kan vi konkludere med følgende:

Det er stort fokus i departementet på nytteverdien av seminarer og kurs i bistandssammenheng. De overordnede problemstillingene som er løftet opp i studien, vil utdypes og følges opp i en større sammenheng i den planlagte evalueringen av kapasitetsbygging i utviklingssamarbeidet (jf. Evalueringsprogrammet 2015-2017, fellesevaluering med Danida og Sida.).

Problematikken er spesifikt nevnt i GMM, og tas opp i kurs og veiledninger i tilskuddsforvaltning, spesielt i forbindelse med budsjettanalyser.

Det er obligatorisk for alle tilskuddsordninger å vurdere tiltakenes korrupsjonsrisiko. Alle avtalemaler har korrupsjonsklausuler, og i krav til rapportering er det fokus på god forvaltning og effektivitet, og oppfølging av risiko. Risikovurdering generelt står sentralt både i bilateralt arbeid og i samarbeid med INGOs/NGOs.

Generelt gjelder at aktpågivenhet i bruk av offentlige midler, god forvaltning av bistandsmidler og vurdering av risiko og budsjettanalyser er pålagt enhver med budsjettmyndighet. Dette arbeidet er styrket i 2014-15.

Det arbeides med harmonisering og koordinering av samarbeidet, både med mottakere og andre givere.

Norads praksisnotat fremmer en enhetlig praktisering av gjeldende regelverk og praksis for tilskudd og konsulentavtaler som omfatter per diem.

Når det gjelder partnervurderinger, som er ett av de områdene der Norad har anbefalt fokus på PD-utløsende faktorer, bør det ses på om det er behov for å presisere noe mer i veiledninger og sjekklister. Dette bør følges opp av Seksjon for tilskuddsforvaltning (STF) og Norad.

### **Tilråkning**

Basert på ovennevnte vurderes at det ikke er hensiktsmessig å lage spesifikk oppfølgingsplan til denne studien tre år etter at den ble presentert. Det foreslås derfor at denne oppsummeringen av hva som har vært/er den reelle oppfølgingen, godkjennes.