

Rapport

Internrevisjonens årlige rapport om varslingsaker

2023

Av internrevisjonen, Norad

Internrevisjonen



Internrevisjonens årlige rapport om varslingsaker

2023

Forfattere og bidragsytere:

Internrevisjonen, Norad

ISBN: 978-82-8369-195-5

Utgitt: 23.02.2024

norad.no

Innhold

Innledning	4
Hvordan varsle	4
Undersøkelser	5
Seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH)	6
Økonomiske misligholdssaker behandlet i 2023	7
<hr/>	
Typen av misligheter	8
Mer detaljert forklaring av begrepene ovenfor	9
Svikt hos tilskuddsmottaker	10
Reaksjoner	10
Hvem varslet sakene som kom inn i 2023?	11
Hvor mislighetene fant sted 2019 – 2023	12
Stikkprøver	13
Kvalitet i regnskapsrapporteringen	14
Temaer fra tidligere årsrapporter med fortsatt relevans i 2024	17
Utenriksdepartementets kvartalsvise oversikt over saker	19
<hr/>	

Vedlegg: Oppsummering stikkprøver 2022 og 2023

Innledning

Nulltoleranse for korrupsjon og andre typer økonomiske misligheter er et generelt prinsipp i norsk bistandsarbeid. Bistandsmidler som ikke går til avtalt formål vil motvirke ønsket utvikling, og derved undergrave vår felles innsats for arbeid om å nå bærekraftsmålene. Norad tilstreber å redusere risiko og forebygge økonomiske misligheter i all bistand.

Mottakere av tilskudd fra Norad har ansvar for å sikre at alle offentlige midler blir benyttet i samsvar med tilskuddsavtalen, herunder implementeringsplanen og budsjettet, og at bruken kan dokumenteres slik avtalen krever. God forebygging og risikostyring vil redusere sannsynligheten for at midler misligholdes. Ved mistanke om misligheter, skal tilskuddsmottager og ansatte i bistandsforvaltningen umiddelbart rapportere forholdet.

Avvik fra betingelser og krav fastsatt for bruken av offentlige midler, vil bli møtt med reaksjoner. Norads avtaler med tilskuddsmottakere omfatter bestemmelser om sanksjoner i tilfeller av misligheter eller overtredelser, i form av hel eller delvis tilbakebetaling av tilskudd og/eller oppsigelse av avtalen der det foreligger vesentlige kontraktsbrudd.¹

Norads internrevisjon mottar og behandler alle saker med mistanke om økonomiske misligheter eller seksuell utnyttelse, misbruk eller seksuell trakassering som berører Norads midler. Denne årsrapporten inneholder enkelte av resultatene fra dette arbeidet gjennom 2023. Det overordnede formålet med rapporten er å øke bevisstheten om risikoen for misligheter i forvaltningen av bistandsmidler. Årsrapporten inneholder et tema om hvordan å bruke regnskapsinformasjon i oppfølging av tiltak som får støtte, samt et vedlegg som oppsummerer de første 31 stikkprøvene som internrevisjonen har utført hos mottakere av Norad-midler.

Hvordan varsle

Mistanke om ulovlige, uetiske eller uakseptable forhold kan rapporteres åpent eller anonymt til Norad på e-post: varsling@norad.no

I samarbeid med Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norfund, og Norec har Norad en ekstern varslingskanal som forvaltes av konsulentfirmaet EY. Den eksterne kanalen gir ansatte og eksterne partnere en alternativ kanal for kontakt med Norad, og den tar også imot anonyme varsler. Mer informasjon om den eksterne varslingskanalen finnes på <https://www.norad.no/aktuelt/varslingstjeneste>.

¹ Det er egne avtaler for multilaterale institusjoner, fond og utviklingsbanker. Se flere detaljer i avsnittet «Hvor fant mislighetene sted».

Undersøkelser

Dersom Norads internrevisjon finner grunn til mistanke om misligheter som vedrører Norads midler, blir det åpnet en varslingssak. I slike tilfeller informerer Norad Utenriksdepartementet, eller Klima- og miljødepartementet dersom midlene er gitt til klima- og skoginitiativet. Det vurderes suspensjon av utbetalinger til de angjeldende mottakerne frem til saken har blitt utredet eller det har blitt satt i verk tilstrekkelige risikoreduserende tiltak. Beslutninger om å fryse pengestøtte blir så langt som mulig truffet i samråd med mottakeren av tilskuddet fra Norad og den avdelingen i Norad som er ansvarlig for avtalen. Formålet med å suspendere pengestøtten er å sikre offentlige midler. Suspensjonen trer i kraft hvis den internkontrollen som utøves av tilskuddsmottakeren eller den implementerende partneren, blir betraktet som utilstrekkelig. I 2023 ble det innført frys av støtte i om lag halvparten av åpne varslingssaker, og Norads avtalepartnere hadde selv innført suspensjon i halvparten av disse.

Norad kan også fryse utbetalingene til partneren midlertidig eller gå til oppsigelse av tilskuddsavtalen dersom organisasjonen ikke håndterer SEAH-saker slik avtalen krever.

Norads internrevisjon har ansvar for at alle varslingssaker blir tilstrekkelig utredet. I mange tilfeller blir det trukket inn ekstern ekspertise for å gjennomføre en spesialrevisjon. Hvis tilskuddsmottakeren vil undersøke saken selv eller igangsetter en ekstern granskning, må allikevel mistanken rapporteres umiddelbart og før egne undersøkelser iverksettes. Granskninger utført av tilskuddsmottaker selv skal gjennomføres i samråd med Norads internrevisjon. Internrevisjonen publiserte i 2023 et dokument med [forhold å vurdere for gjennomføring av granskinger](#). Slike spesialrevisjoner utføres ikke etter fastsatte globale eller nasjonale standarder, så utarbeidelse av mandat og etterlevelse av dette spiller en avgjørende rolle for et godt produkt

Uttrykket «økonomiske misligheter» benyttes i Norads avtaler som en samlebetegnelse for økonomiske forhold som er lovstridige eller innebærer misbruk av Norads midler. Eksempler er korrupsjon, underslag, bedrageri, tyveri, favorisering/nepotisme eller annet misbruk av stilling, bevisst feilaktig fremstilling av økonomiske eller ikke-økonomiske forhold og enhver bruk av prosjektmidler som ikke er i samsvar med gjennomføringsplanen og budsjettet. De sakene som er innrapportert til Norads internrevisjon, omfatter alle disse kategoriene.

Seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH)

Seksuell utnyttelse, misbruk eller seksuell trakassering har vært i strid med Norads tilskuddsavtaler i mange år, ettersom Norads kontraktspartnere skal varsle hendelser som vil kunne ha betydelige følger for tilskuddsavtalen. Tilskuddsmottakere skal også ha etiske retningslinjer som angir minimumsstandarder, inkludert «bestemmelser som er strenge når det gjelder seksuelle overgrep, seksuell utnyttelse og seksuell trakassering».

I 2023 fikk flere av malene for tilskuddsavtaler en egen bestemmelse som stadfester Norads nulltoleranse for «passivitet» i kampen mot seksuell utnyttelse, misbruk og seksuell trakassering. Mangelfull oppfølging av aktivitetspliktene i den nye artikkelen i avtalen (artikkel 16) vil kunne anses som vesentlig mislighold av avtalen.

Med ny artikkel 16 som nevnt over er kravene til aktiv bekjempelse av slike overgrep og trakassering skjerpet. Kamp mot SEAH er således blitt et mål i seg selv; uavhengig av eventuelle følger for tilskuddsavtalen. Norads tilskuddsmottakere blir nå forpliktet til å gjøre sitt ytterste for å forebygge, avdekke og følge opp SEAH i Norad-støttede prosjekter. Dette gjelder i hele prosjektkjeden.

For ytterligere informasjon, se på [varslingssidene](#) dokumentet «Håndtering av varsler om seksuelt misbruk, seksuell utnyttelse og seksuell trakassering».

Internrevisjonen har ansvar for Norads arbeid med å følge opp varsler og rapporter om SEAH. Seksjonen gransker imidlertid normalt ikke de enkelte trakasseringssakene selv. Dette tilligger arbeidsgiveransvaret og en oppgave for tilskuddsmottakers eller deres implementerende partnere. Internrevisjonens ansvar består primært i å vurdere hvorvidt tilskuddsmottakerens håndtering av varselet og deres interne tiltak mot SEAH er i samsvar med avtalen med Norad. Dersom organisasjonen ikke håndterer SEAH-saker slik avtalen krever, vil forholdet bli del av den institusjonelle dialogen mellom Norad og organisasjonen, og kan innebære at Norad fryser utbetalingene til partneren eller går til oppsigelse av tilskuddsavtalen.

I 2023 mottok Norad ni varsler om seksuell utnyttelse, misbruk eller seksuell trakassering og avsluttet fem slike saker. Norad rapporterer årlig antall SEAH-saker til London Summit/FCDO og statistikk på avsluttede SEAH-saker. I to av de fem avsluttede SEAH-sakene i 2023 ble det funnet at det ikke var hold i anklagene. En av sakene konkluderte med at en ansatt hadde utnyttet en kvinne i målgruppen seksuelt. I to saker hadde ansatte i organisasjoner misbrukt mindreårig utenfor målgruppen seksuelt. I disse to sakene ble misbrukerne avskjediget fra organisasjonen, og de fornærmede fikk tilbud om psykososial støtte. Norads tilskuddsmottakere har i disse fem sakene fulgt deres egne retningslinjer og det er ikke funnet brudd på avtalen med Norad. Sakene har dermed ikke fått noen reaksjon fra Norad.

Norad registrerer også varsler om social safeguarding (eksempelvis vold mot barn og andre ikke-seksuelle kritikkverdige forhold). Slike forhold faller ikke inn under SEAH-definisjonen, og blir således

ikke behandlet av Internrevisjonen. Men forholdene kan likevel få følger for tilskuddsmottaker dersom hendelsen representerer et brudd på andre deler av avtalen.

Se også [Utenriksdepartementet retningslinjer om SEAH](#).

Økonomiske misligholdssaker behandlet i 2023

I 2023 mottok Norad 108 varsler om økonomiske misligheter og SEAH. Det ble opprettet 65 nye saker, og 55 saker ble ferdigbehandlet. I 41 av de avsluttede sakene krevde Norad tilbakebetaling av midler som følge av økonomiske misligheter og/eller vesentlige brudd på tilskudsavtalen.

Det ble tilbakebetalt i alt 16.667.668 kroner, og av dette gikk 15.254.407 kroner til Norad og 1.413.261 kroner tilbake til de berørte prosjektene.

Sanksjonen «tilbakebetaling til prosjekt» er mulig dersom et bestemt sett av kriterier er oppfylt, blant dem at varsling skal skje umiddelbart ved mistanke og at internkontrollen hos tilskuddsmottaker ikke var vesentlig å laste da misligholdet fant sted. Tilskuddsmottaker må ha påsett at internkontrollen forut for og i perioden der misligholdet skjedde var tilfredsstillende. Betingelsene for «tilbakebetaling til prosjekt» finnes [her](#).

Den minste summen som ble tilbakebetalt i en enkeltsak i 2023 var 675 kroner, mens den største summen beløp seg til 4.675.482 kroner. En oversikt over alle sakene finnes her: [Rapport om økonomiske mislighetssaker](#).

Tre av de avsluttede sakene omfattet misligheter begått hos Norads avtalepartnere (tilskuddsmottakere), mens 49 saker gjaldt deres lokale partnere.

Oversikt 2023	
Forhold meldt Norad	108
Opprettede saker	65
Avsluttede saker	55
Avsluttede saker med reaksjon	41
Antall saker tilbakebetalt Norad	31
Antall saker tilbakebetalt prosjekt	10
Totalt NOK tilbakebetalt Norad	15 254 407
Totalt NOK tilbakebetalt prosjekt	1 413 261

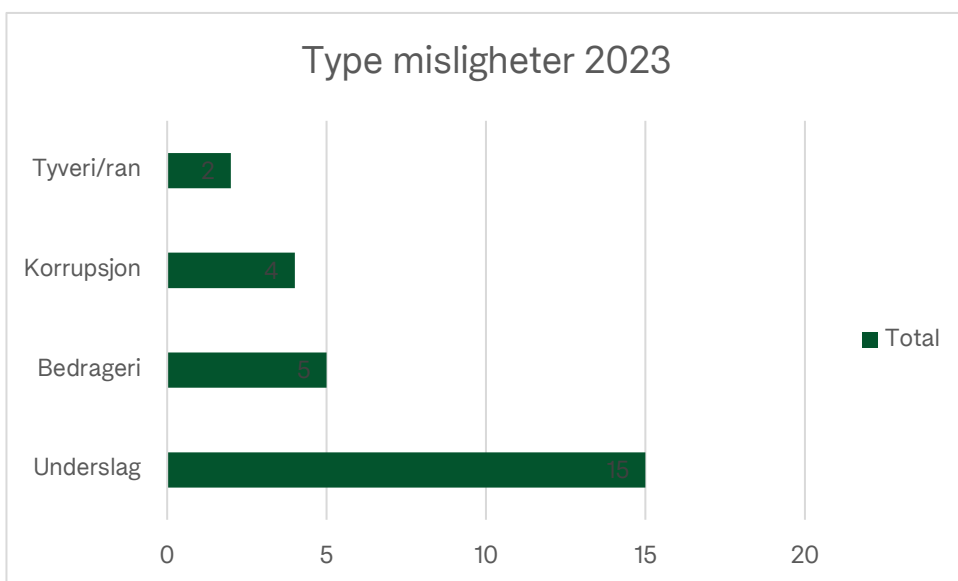
Oversikt 2011 - 2023	
Forhold meldt Norad	967
Opprettede saker	579
Avsluttede saker	510
Avsluttede saker med reaksjon	382
Antall saker tilbakebetalt Norad	340
Antall saker tilbakebetalt prosjekt	42
Totalt NOK tilbakebetalt Norad	80 013 869
Totalt NOK tilbakebetalt prosjekt*	3 875 342

*Muligheten for tilbakebetaling til prosjekt ble innført i 2019.

Typer av misligheter

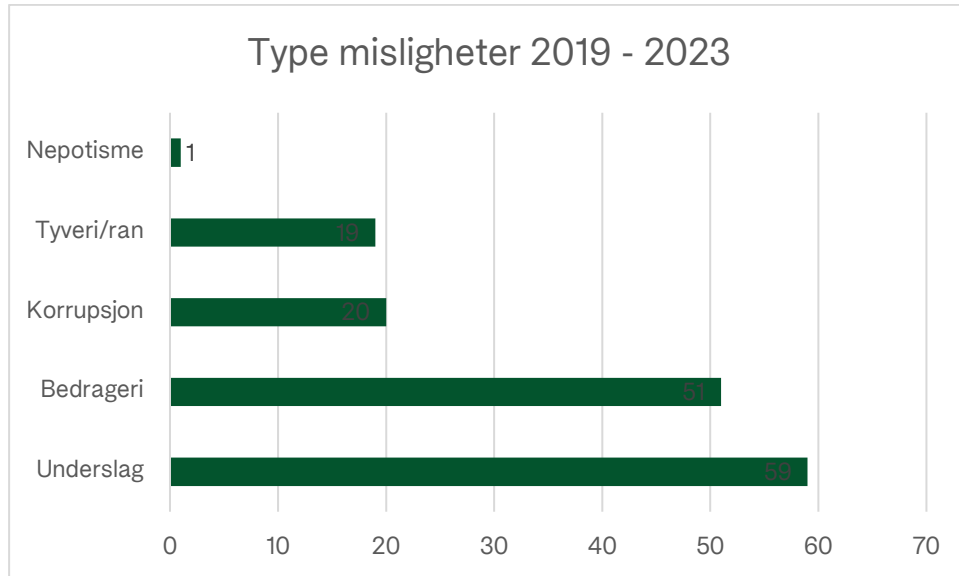
Selv etter en grundig granskning er det ikke alltid mulig å fastslå hvorvidt handlingene har vært gjort med overlegg. Kontraktsbrudd kan imidlertid ofte bevises, for eksempel brudd på anskaffelsesreglene, manglende/utilstrekkelig dokumentasjon av kostnader og annet som lett kan dekke over misligheter. Denne typen vesentlig mislighold av avtale gir grunnlag for reaksjoner fra Norads side, selv når ingen økonomiske misligheter har blitt bevist.

I de 55 granskningene som ble avsluttet i 2023 ble det konkludert med avtalebrudd i 41 saker. I 26 tilfeller ble det fastslått økonomiske misligheter. Enkelte typer misligheter er enklere å oppdage enn andre. Korrupsjon vil ofte være vanskeligere å påvise og enda vanskeligere å bevise enn underslag, bedrageri og tyveri. Bevisene for bestemte typer økonomiske misligheter kan være flertydige.



Sammenlignet med tidligere år, var det færre bedrageri-saker i 2023.

Av 254 avsluttede varslingssaker i perioden 2019 - 2023, ble det bekreftet misligheter i 150. Tabellen under viser at de fleste sakene har dreid seg om underslag og bedrageri.



Mer detaljert forklaring av begrepene ovenfor

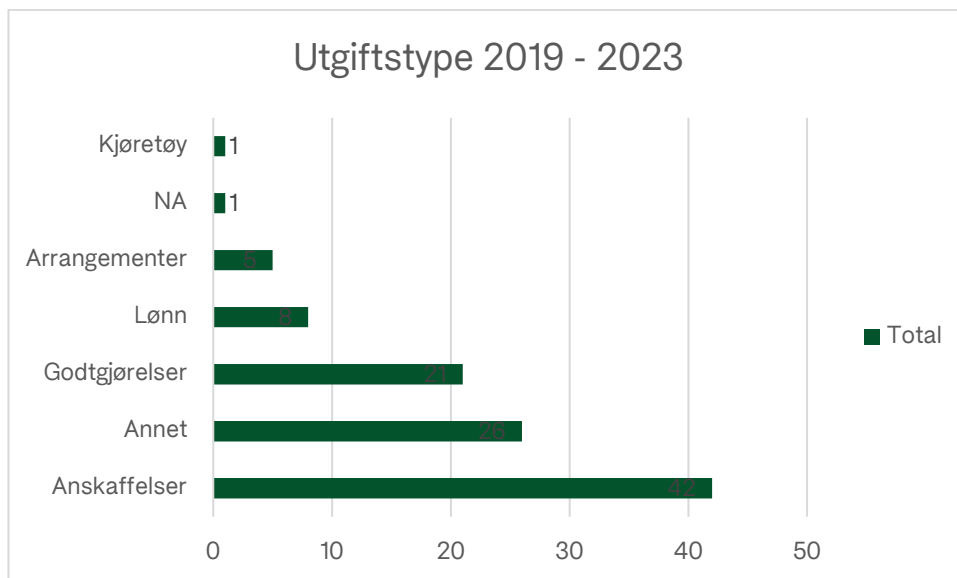
Korrupsjon – er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst ved betaling eller mottak av bestikkelser i form av penger, gaver eller tjenester

Tyveri/ran – urettmessig tilegnelse av en annens eiendom / oppnåelse av en urettmessig vinning for seg selv eller en annen ved bruk av vold eller trusler

Underslag – oppnåelse av urettmessig vinning gjennom tilegnelse av eiendeler som man disponerer, men som tilhører noen andre

Bedrageri – oppnåelse av urettmessig vinning ved bevisst å fremkalle og utnytte en villfarelse

Nepotisme – ytelse av urettmessige fordeler til slektninger eller nære bekjente (folkelig: «kameraderi»)



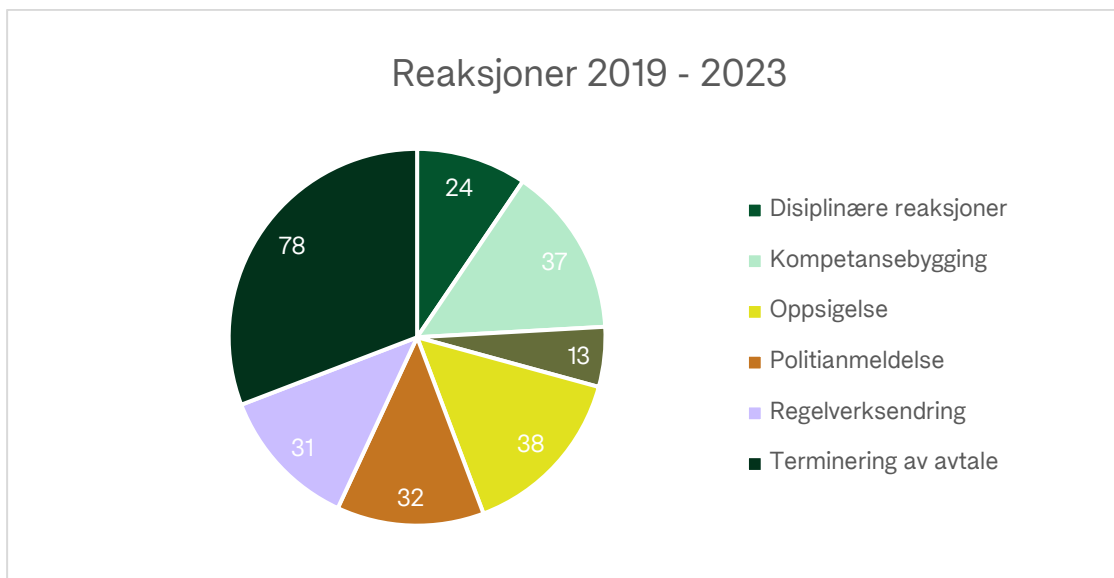
Den utgiftstypen mest berørt av misligheter de siste 5 årene har vært anskaffelser; misligheter i forbindelse med kjøp av varer eller tjenester. Kategorien «Annet» innebærer bl.a. tyveri av fysiske eiendeler, valutasvindel, forsettlig manipulering av regnskap eller regnskapsdokumentasjon, og «pay-to-play»-arrangement (f.eks. at ansatt i organisasjon får kickbacks fra målgruppen eller andre former for sammensvergelse). Situasjonen var lik i 2023 som for foregående år.

Svikt hos tilskuddsmottaker

I 2023 var i mange tilfeller svakhetene knyttet til at Norads tilskuddsmottaker hadde sviktende oppfølging av den implementerende partneren. Tilskuddsmottakere samt mange av deres lokale partnere har tilstrekkelige skriftlige rutiner og interne retningslinjer, men *etterlevelsen* av disse er iblant mangelfull. I de fleste sakene var svikt i internt kontrollmiljø hos implementerende partner medvirkende til at mislighetene kunne finne sted.

Reaksjoner

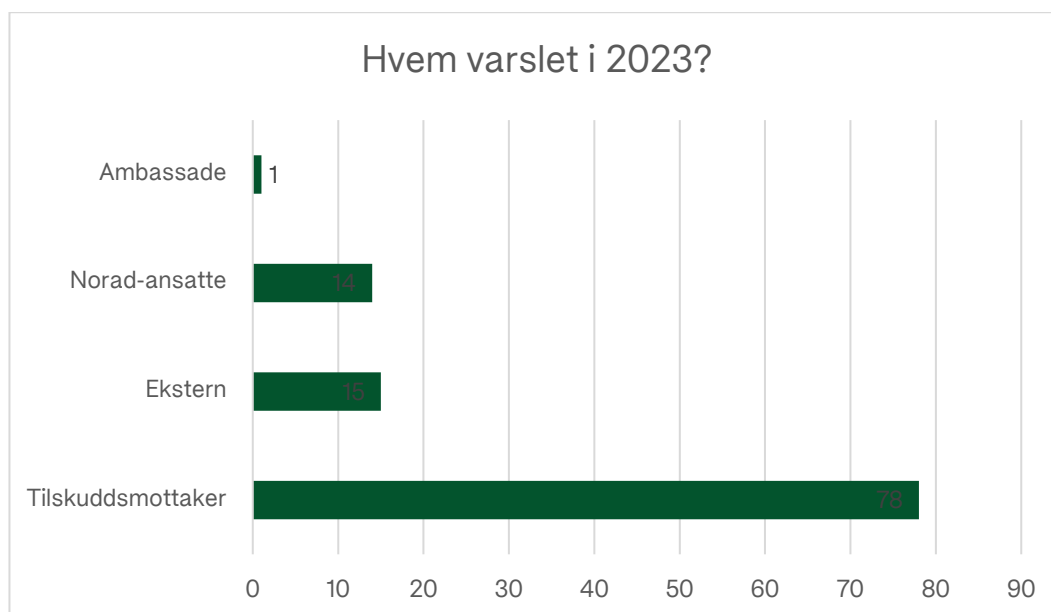
Figuren under viser oversikt over de reaksjonene som Norads tilskuddsmottakere eller deres partnere iverksatte eller ble pålagt å iverksette som resultat av utfallet av granskningene i perioden 2019 – 2023. Norad og tilskuddsmottakeren krever ofte at det gjennomføres en styrking av internkontrollen i implementerende ledd (hvor oftest svikten avdekket) før støtten kan gjenopptas. Interne sanksjoner blir gjennomført uten at Norad er involvert, eksempelvis disiplinære reaksjoner mot ansatte. Tabellen viser saker der det var fastslått et vesentlig brudd på kontrakten. Det kan være flere reaksjoner per sak, men figuren fremhever den strengeste per sak.



Hovedreaksjonene i 2023 var terminering av avtale mellom tilskuddsmottaker og implementerende partner (19). Andre reaksjoner var oppsigelse (9 saker), regelverksendring (6 saker), politianmeldelse (5 saker), kompetansebygging (4 saker), og disiplinære reaksjoner (4 saker).

Hvem varslet sakene som kom inn i 2023?

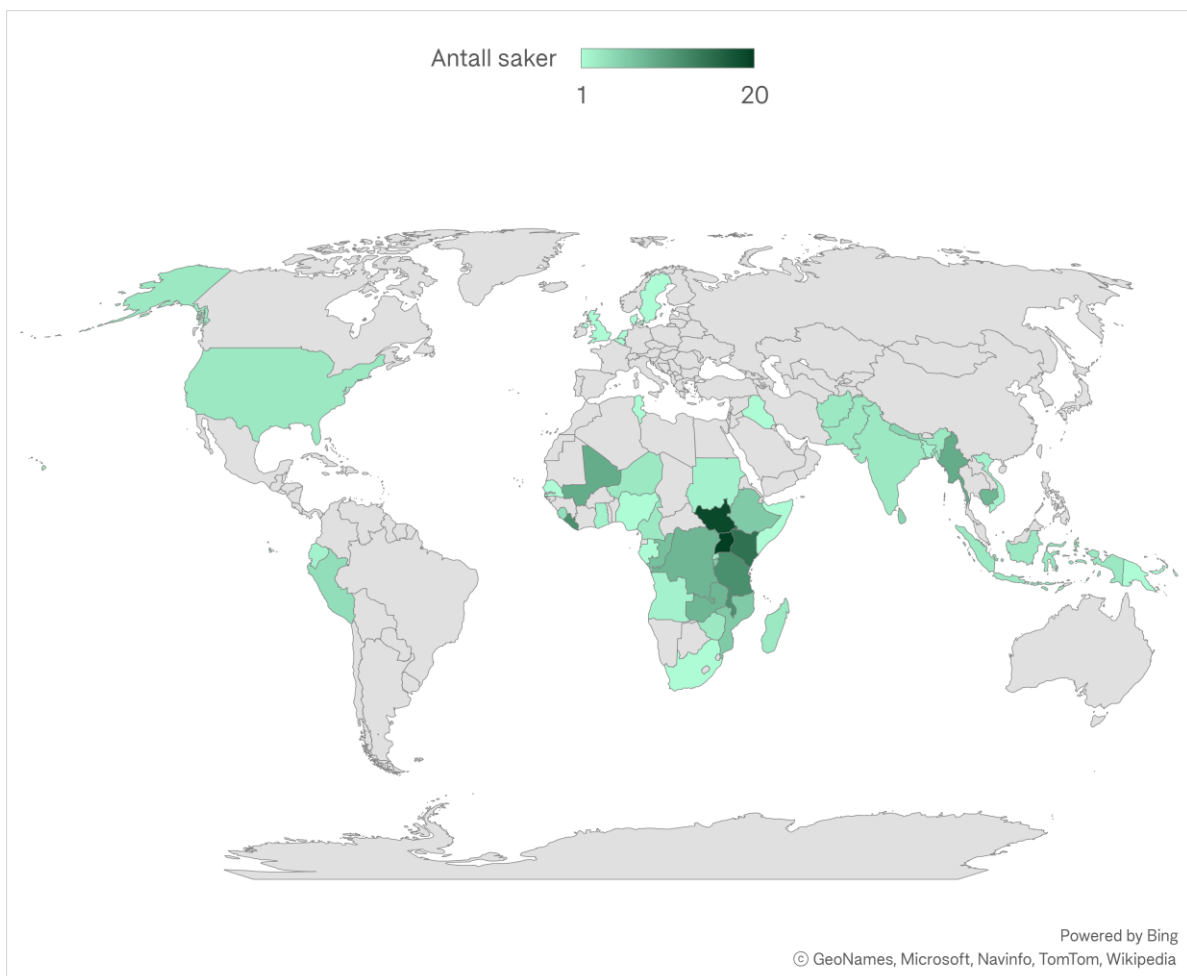
Rapporter om misbruk av midler kommer hovedsakelig til Norad fra tilskuddsmottakere, i samsvar med kontraktsforpliktelsene de har. I tillegg mottar internrevisjonen saker direkte fra eksterne varslere, også anonyme. I enkelte tilfeller varsles Norad av andre donorer, og internrevisjonen får også rapportert mistanke om økonomiske misligheter fra Norads interne tilskuddsforvaltere samt fra egne undersøkelser. I 2023 kom 78 av varslene fra tilskuddsmottakere, mens 15 kom fra eksterne.



Hvor mislighetene fant sted 2019 – 2023

Internrevisjonen har behandlet saker fra 22 forskjellige land i 2023. Det er ikke rimelig å trekke noen konklusjoner om forekomsten av misligheter i et land ut fra antallet saker per land. Tilfeldigheter spiller definitivt en stor rolle og ikke minst andelen av Norads midler som kanaliseres til det angjeldende landet.

Flertallet av tilfellene i 2023 vedrørte utenlandske NGO-er, og de fleste av disse var partnere til norske NGO-er. Nedenfor vises de 52 landene som internrevisjonen har behandlet saker fra de foregående fem årene.



En stor andel av Norads støtte går til multinasjonale organisasjoner og fond. Multinasjonale organisasjoner, og en rekke globale fond følger selv opp varsler, og de gransker mange tusen potensielle tilfeller av økonomiske misligheter hvert år. På disse institusjonenes hjemmesider finnes egne rapporter over varslingsaker, som eksemplene nedenfor fra Verdensbanken, fra en FN-organisasjon og fra et globalt fond viser:

[World Bank Sanctions system annual report 2023](#)

[WFP Annual report of the Inspector General](#)

[GAVI Report from Audit and Investigations 2023](#)

Stikkprøver

Norads internrevisjon gjennomfører stikkprøver hos tilskuddsmottakere og hos deres implementerende partnere med Norad-finansiering. Stikkprøvene omfatter tester av avtaleverk, økonomisk styring og internkontroll knyttet til virksomhetsledelse og sentrale støtteaktiviteter til kjernevirksomheten. Hovedformålet med stikkprøvene er å bidra til god internkontroll rundt Norad-støtten i alle ledd ut til sluttmottaker. Det er langt rimeligere å forebygge enn å reparere; kontrollen sikter mot å avdekke svakheter før disse kan utvikle seg til alvorlige mangler som svekker måloppnåelse eller innebærer misbruk av Norads midler.

Norad-midlene skal benyttes i tråd med godkjente arbeidsplaner og budsjetter. Avtalen med Norad fordrer at tilskuddsmottaker foretar løpende risikohåndtering gjennom å identifisere risikoer som kan svekke prosjektoppnåelsen, og iverksette nødvendige tiltak for å redusere risikoen til akseptabelt nivå. Norads tilskuddsmottakere skal etablere en internkontroll som forebygger og avdekker misbruk av støtten fra Norad.

Gjennom stikkprøvene sjekker Norad etterlevelsen av avtalen og organisasjonens interne rammeverk på områder som erfaringsmessig er sårbare for misbruk av bistandsmidlene. Under gjennomføringen av stikkprøvene og i påfølgende rapport gir Norad anbefalinger til tiltak for å redusere sårbarhet og risiko for misbruk.

I 2023 utførte internrevisjonen 19 stikkprøver av Norads tilskuddsmottakere og deres partnere, organisasjoner, bedrifter og universiteter, seks i Etiopia og Indonesia og syv i Uganda.

Stikkprøvene i Etiopia avdekket blant annet svakheter i fordeling av faste kostnader basert på budsjett i stedet for medgått tid, svake varslingsrutiner, manglende oppfølging av svakheter rapportert i nummererte brev fra revisor, og ikke tilfredsstillende dokumentasjon av kostnader.

Stikkprøvene i Indonesia avdekket flere røde flagg blant annet knyttet til regnskap og finansiell rapportering, innkjøpsrutiner, rapportering av lønnskostnader, rapportering av administrasjonskostnader og svikt i avtaler med underleverandører/ytterligere ledd utover i leveringskjeden av bistand.

Stikkprøvene i Uganda avdekket svikt blant annet knyttet til regnskap og rapportering, anskaffelser, og lønns- og administrasjonskostnader.

Vedlagt denne rapporten er en oppsummering av de 31 stikkprøvene som er utført i 2022 og 2023.

Kvalitet i regnskapsrapporteringen

Internrevisjonen i Norad vil her dele noen erfaringer og tips om forhold av betydning for kvaliteten i regnskapsrapporteringen fra tilskudds-mottakere og deres implementerende partnere. I stikkprøvekontrollene og i arbeidet med varslingssaker er det noen gjengangere av utilstrekkelig regnskapsføring og -kontroll. Noen av disse er enkle å rette opp og med det bidra til styrket internkontroll.

Fra Norads ståsted har regnskapsrapporteringen to overordnede formål:

1. Å kunne vurdere fremdrift og måloppnåelse av de ulike prosjektene og tiltakene
2. Å kontrollere at midlene uavkortet har gått til formålet

Regnskapet gir informasjon om aktivitetsnivå, finansiell stilling og likviditet. Dette brukes til å ta informerte beslutninger om drift, investeringer og finansiering.

Regnskapet danner grunnlag for å lage budsjetter og planer for fremtiden, til å sette mål, fordele ressurser og identifisere potensielle utfordringer. Videre til å analysere kostnader og identifisere områder for forbedring. Kvaliteten på regnskapet er derfor av stor betydning også utover kontroll og redegjørelse for hvordan midler er benyttet. Nedenfor følger noen erfaringer fra internrevisjonens arbeid med forebygging, avdekking og oppfølging av nulltoleransepolitikken.

Registrering av regnskapsopplysninger

En grunnleggende forutsetning for god regnskapskvalitet er at regnskapsopplysningene er nøyaktig og tidsriktig registrert. For noen organisasjoner kan dette bety daglig ajourhold, mens for andre med lavere aktivitetsnivå kan ajourholdet gjøres noe sjeldnere.

Uavhengig av hyppighet, må opplysningene registreres på et tilstrekkelig detaljnivå slik at man senere kan få enkel tilgang til opplysningene man har behov for. I mange av varslingssakene og stikkprøvene har internrevisjonen erfart at regnskapsføringen i stor grad er aktivitetsbasert, hvor ulike kostnader slik som f.eks. godtgjørelser, drivstoff og kontorrekvisita er regnskapsført som en samlet transaksjon på én og samme regnskapslinje. Denne praksisen gjør det svært arbeidskrevende å i ettertid få oversikt over hvor mye man samlet sett har brukt av midler på de ulike kostnadstypene. Kontrollrisikoen øker, men også ledelsens mulighet for målrettet kostnadsstyring.

Internrevisjonen anbefaler at det innhentes «kontoplan» som viser hvilke kontoer i regnskapet som benyttes og hvordan disse kontoene er knyttet til de respektive regnskapslinjene i rapporteringen. Som minimum bør det foreligge egne kontoer for lønn, godtgjørelser og andre lønnsytelser, i tillegg til egne kontoer for de ulike driftskostnadene slik som drivstoff, kontorrekvisita mv.

For å kontrollere ajourhold av regnskapsføringen bør det påses at det gjøres løpende og korrekt avstemming av bankkontoer og kontantkasser (minst hver måned) og at det ikke er «åpne poster», dvs uttak som ikke har blitt regnskapsført. Slike åpne poster kan bety at regnskapet ikke er ajour eller at det er urettmessig tatt ut midler fra banken.

Bruk av regnskapssystem

Internrevisjonen har erfart at det i noen tilfeller blir benyttet et system som ikke er egnet for regnskapsføring tilpasset aktivitetene i den aktuelle organisasjonen. Typisk er Microsoft Excel som ikke har funksjonaliteten til et regnskapsprogram. I andre tilfeller har vi sett at det brukes regnskapsprogram, men få av funksjonalitetene i programvaren er tatt i bruk fordi kompetansen til å bruke programvaren er mangelfull. Dette i kombinasjon med manglende kvalitetssikring og kontroll, som f.eks. løpende avstemminger, gjør at feil oppstår og at disse feilene ikke oppdages. I monitorering og oppfølging av tilskuddsmottakere og partnere bør det som et minimum påses at de bruker regnskapsprogram med nødvendig funksjonalitet og at de regnskapsansvarlige har tilstrekkelig kompetanse til å utnytte de viktigste mulighetene som programmet tilbyr.

Prosjektregnskap vs konsolidert organisasjonsregnskap

Internrevisjonen har erfart at organisasjoner regnskapsfører separate prosjektregnskaper eller donorregnskap uten at disse kan avstemmes mot organisasjonsregnskapet. Denne praksisen øker risikoen for at utgifter dobbeltføres på flere prosjekter/donorere uten at Norad har mulighet til å avdekke dette. Det anbefales derfor sterkt at regnskapsføringen skjer samlet for hele organisasjonens totale aktiviteter og at prosjektene fremkommer separat i dette ved bruk av prosjektkoder.

Økonomihåndbøker og testing av etterlevelse

Hos de aller fleste organisasjonene foreligger det økonomihåndbøker og økonomimanualer. Instruksene er som regel egnet til å bidra til god regnskapskvalitet. I tilnærmet alle stikkprøvene vi har gjennomført finner vi likevel at deler av prosedyrene ikke har blitt fulgt. Dette gjelder spesielt i forbindelse med anskaffelser og løpende ajourhold av regnskapene. I forbindelse med kartlegging av organisasjoner som vi planlegger å samarbeide med, og som ledd i organisasjonsgjennomganger, bør det gjøres kontroller for å teste etterlevelse.

Dokumentasjon av kostnader

Mangelfull eller manglende dokumentasjon av kostnader er en problemstilling i mange av sakene internrevisjonen har behandlet. Veldig ofte skyldes dette mangelfull praksis for arkivering og oppbevaring, så som at det ikke tildeles bilagsnummer eller at kvitteringer ikke alltid vedlegges. Sistnevnte er ofte tilfelle der det er snakk om utleggsrefusjoner. I stedlige kontroller av økonomiforvaltningen i prosjektet, bør man teste at det er etablert et system og en praksis for lagring, organisering og arkivering av all lovpålagt regnskapsinformasjon. All relevant dokumentasjon bør lagres samlet og med klar referanse fra regnskapssystemet til dokumentasjonen.

Forskuddsbetalinger

Internrevisjonen har erfart at det er vanlig praksis å utbetale forskudd ved gjennomføring av reiser og feltbesøk eller i forbindelse med gjennomføring av arrangementer der det utbetales deltagergodtgjørelse. I flere prosjekter kan denne type aktiviteter utgjøre mesteparten av prosjektkostnadene. Erfaringen er at hos svært mange av organisasjonene mangler det rutiner for å følge opp bruken av forskuddene og påse at nødvendige kvitteringer og bilag blir levert som del av oppgjøret av forskuddet. I flere tilfeller er det observert at det opprinnelige uttaket fra banken er regnskapsført, men ikke den etterfølgende bruken av midlene. Ubrukte midler som ikke blir tilbakebetalt, medfører misbruk av midler og at prosjektregnskapet blir belastet høyere kostnader enn det som er reelt. Den ansatte har mottatt en urettmessig godtgjørelse når pengene ikke kreves

tilbakebetalt. Som del av en stedlig kontroll bør rutiner og praksis knyttet til forskuddsbetalinger følges opp.

Bilagskontroll

Dessverre avdekkes av og til falske bilag og annen falsk regnskapsdokumentasjon i kontroller av bruk av bistandsmidler. Det kan være falske kvitteringer for kjøp av varer og tjenester, konstruerte deltakerlister, manipulerte anbudsprotokoller, mv. Falsk dokumentasjon er et kraftig rødt flagg og nødvendiggjør ytterligere kontroller av riktigheten av registrerte transaksjoner. Enkle sjekker av regnskapsdokumenter med hensyn til kontaktopplysninger, datoer, signaturer mv. og gjennomføring av tredjepartskontroller² kan avsløre forfalsket dokumentasjon og manipulerte prosesser.

Stikkord for kontroll av regnskapskvaliteten

- hva slags regnskapsprogram benyttes for regnskapsføringen?
- hvor ofte ajourføres regnskapet?
- hvor ofte gjøres det avstemminger og hva avstemmes?
- finnes det en kontoplan?
- arbeidsdeling i økonomifunksjonen – hvem kvalitetssikrer og hvem godkjenner?
- hvor ofte rapporteres det?
- hvor ofte gjennomføres monitorering av partneren?
- utarbeides det regnskap for hele organisasjonen?
- hvem er revisor? (og er signaturen godkjent for aktuelt år?)
- har revisor tatt opp viktige forhold i nummererte brev? Og har forholdene blitt rettet?
- er det indikasjoner på manipulerte prosesser og/eller falsk dokumentasjon i regnskapsmaterialet?

Husk at regulære regnskapsrevisjoner sjelden fanger opp økonomiske misligheter.

² Eksempler på enkle og effektive tredjepartskontroller er å sammenholde bilag i regnskapet med eksistensen av leverandører og dokumentasjon de besitter, og å kontakte mottakere av godtgjørelser for å verifisere korrekthet (eksempelvis av deltakelse og omfang).

Temaer fra tidligere årsrapporter med fortsatt relevans i 2024

2022: Stikkprøver: Internrevisjonen startet med stikkprøver av implementerende partnere i 2022. Rapporten går litt inn på metode og overordnede funn på stikkprøver som fant sted i 2022. [Lenke til rapporten for 2022.](#)

2021: Ti års tilbakeblikk: I denne rapporten så vi på alle sakene Varslingsteamet/Internrevisjonen har behandlet siden Varslingsteamet ble opprettet i 2011. [Lenke til rapporten for 2021.](#)

2020: Covid-19 og IT-sikkerhet. Under covid-19-pandemien har vi sett eksempler på at den jevnlige oppfølgingen av prosjektene har blitt forsinket eller forhindret, og på at tilskuddsmottakeren eller den eksterne revisoren ikke gjennomførte kontrolltiltak, noe som har skyldtes smitterisikoen og de reiserestriksjonene den har ført med seg. Redusert kontrollaktivitet medfører en forhøyet risiko for at kontrollen ikke fanger opp vesentlige avvik (kontrollrisiko), og det samme gjelder for revisjon (revisjonsrisiko). Pandemien har også gjort granskningene mer kompliserte og tidkrevende.

I 2020 forhindret Norad et forsøk på tyveri av et betydelig beløp. Et lignende tilfelle av bedrageri rettet mot Norfund lyktes imidlertid: Rundt 10 millioner USD ble i god tro sendt til en konto som hadde blitt åpnet av bedragerer, og pengene forsvant. Den 1. september 2020 arrangerte Norad et webinar sammen med Utenriksdepartementet og Norfund om nettsvindel. På dette webinarer ble disse bedrageriene beskrevet, og temaet ble drøftet av et ekspertpanel. På Norads [nettside](#) finnes det et videoopptak av webinarer. [Lenke til rapporten for 2020.](#)

2019: Oppfordring til tidlig varsling ved mistanke. Avtaler med Norad fastsetter at tilskuddsmottakere umiddelbart må varsle Norad om enhver indikasjon på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet. Uttrykket «umiddelbart» er benyttet med god grunn, og Norad tolker det strengt. «Umiddelbart» betyr så snart det foreligger tegn på misligheter, og før det igangsettes noen spesielle undersøkelser.

Slike varsler er av stor betydning for Norads tilskuddsforvaltning. De gir grunn til umiddelbar stans av planlagte utbetalinger og sikring av tilskuddsmidler som allerede har blitt utbetalt, frem til situasjonen og de tilhørende risikofaktorene har blitt klarlagt. I tillegg gir tidlig varsling Norad en mulighet til å yte effektiv hjelp med å belyse saken tilstrekkelig og forhindre at bevis blir ødelagt.

Umiddelbar varsling av Norad er også en forutsetning blant annet for å kunne tillate at misbrukte midler blir tilbakeført til prosjektet i stedet for til Norad. I saker der de andre vilkårene har blitt oppfylt, kan en forsinket varsling alene være grunn nok til at midlene ikke kan bli tilbakebetalt til prosjektet.

Et tilstrekkelig opplegg for tidlig varsling vil i tillegg kunne bidra til å kontinuerlig ha risiko og håndtering av avvik i fokus og stimulere til etablering av effektive varslingskanaler for interne og eksterne parter som har kjennskap til informasjon som ellers ikke ville ha blitt innrapportert.

Tidlig varsling vil være en fordel ikke bare for Norad, men også bidra til å redusere den potensielle skaden for den organisasjonen som er utsatt for avvikene. Videre bør andre instanser som støtter organisasjonen, også bli gjort oppmerksom på saken, slik at de blir i stand til å sikre sine ressurser mot tap. [Lenke til rapporten for 2019.](#)

2018: Røde flagg. Alle som forvalter bistandsmidler, bør lære seg å bli oppmerksomme på avvik og forhold som kan være tegn på økonomiske misligheter, såkalte røde flagg. Enkelte røde flagg, slik som uklarhet, små avvik og mangel på transparens, behøver ikke være betydelige i seg selv, men i kombinasjon med andre forhold kan de gi grunn til en mer detaljert granskning. Rapporten for 2018 beskriver en rekke røde flagg som har blitt observert i saker som har vedrørt midler fra Norad.

Lister over typiske røde flagg for ulike sektorer kan lastes ned fra internett. [Lenke til rapporten for 2018.](#)

2017: Revisjonsrapporter avdekker ikke misligheter. Rapporten for 2017 drøftet det faktum at eksterne revisjoner er det vanligste kontrolltiltaket for bistandsmidler. Revisjoner har absolutt en preventiv effekt mot feil og misligheter. Regnskapsrevisjoner fanger imidlertid sjelden opp økonomiske misligheter. Statistikken viser at bare tre til fire prosent av alle misligheter som påvises globalt, blir oppdaget gjennom ekstern revisjon.

Norads erfaringer stemmer overens med den globale statistikken. I alle sakene som ble gransket av Norad i 2017, forelå det en godkjent revisjonsrapport, selv om den rettslige undersøkelsen senere avdekket store misligheter.

Erfaringene til Norads internrevisjon tyder på at kontroll utført ved henvendelse til tredjeparter bør innarbeides som en tilleggskomponent i de årlige revisjonene av prosjekter som har mottatt støtte fra Norad. Granskninger har avdekket et betydelig antall forfalskede regnskapsdokumenter, inkludert tilbud, fakturaer og kvitteringer, bankutskrifter, timelister og reisedokumenter. Det vil kunne vise seg regningssvarende å gjennomføre utfyllende og risikobaserte avtalte kontrollhandlinger (ISRS 4400), både for å styrke forebyggingen og for å avdekke misligheter. Mer informasjon om dette temaet finnes i [rapporten for 2017.](#)

2016: Samordning av donorer og åpenhet om totale inntekter og utgifter. Samordning av donorer handler om åpenhet og er et grunnleggende virkemiddel i kampen mot økonomiske misligheter. Når en organisasjon har flere inntektskilder/donorer, bør organisasjonen legge frem et konsolidert regnskap som viser alle inntekter og utgifter, sammen med fordelingen av inntekter og utgifter mellom de ulike donorene, slik det kreves etter avtalen. Hvert år blir det avdekket flere tilfeller der flere donorer blir belastet de samme utgiftene. I en tredjedel av sakene i 2016 kunne samordning av donorene og aktørene på flere stadier ha spilt en stor rolle i styrkingen av den økonomiske kontrollen. Mer informasjon om dette temaet finnes i [rapporten for 2016.](#)

2015: Bakgrunnsjekk. Styrkene og svakhetene i mottakerens internkontroll og forvaltning må vurderes før det blir undertegnet en tilskuddsavtale, og må følges opp gjennom hele finansieringsperioden. Norad har et antall virkemidler som kan benyttes til en partnergjennomgang med sikte på å kartlegge tilskuddsmottakeres kompetanse og kapasitet. Det oppstår spesielle utfordringer der det blir etablert mer sammensatte økonomiske ordninger, slik som overføring av midler – og dermed ansvar og myndighet – gjennom flere stadier og ulike aktører. Kunnskap om kontantstrømmen, avtalene med partnere og revisjonshierarkiet er et godt utgangspunkt for å

kontrollere ansvarsforholdene gjennom hele bistandskjeden. Det finnes mer informasjon om dette temaet i [rapporten for 2015](#).

Utenriksdepartementets kvartalsvise oversikt over saker

De kvartalsvise rapportene med oversikt over saker som har blitt møtt med reaksjoner i 2023, blir publisert på [regjeringens nettsider](#) og omfatter saker som er avsluttet av Utenriksdepartement, Norec (tidligere FK Norge) og Norad.

Vedlegg: Oppsummering stikkprøver 2022 og 2023

Oppsummering stikkprøver 2022 og 2023

INNHold:

Innledning	21
Mer om formål, utvalgsriterier og metode	22
Hovedbildet for hvert av landbesøkene	24
<hr/>	
Tanzania (september 2022)	25
Malawi (november 2022)	28
Etiopia (mars 2023)	31
Indonesia (juni 2023)	33
Uganda (oktober 2023)	37
Samlet resultatbilde - variert kvalitet i forvaltningen	40
Anbefalinger i stikkprøverapportene - læringspunkter	43
Sluttord	46
<hr/>	

Innledning

Med oppstart i september 2022 og gjennom 2023 gjennomførte Internrevisjonen i Norad stikkprøver hos tilskuddsmottakere og deres implementerende partnere med Norad-finansiering. Det ble besøkt i alt 31 organisasjoner, bedrifter og institusjoner i til sammen fem land. Stikkprøver er sammen med varslingsinstituttet tiltak innenfor Norads praktisering av nulltoleranse mot økonomiske misligheter. Kunnskaper og erfaringer fra disse to tiltakene utgjør en kraftfull kilde til Norads løpende arbeid for å redusere risikoen for misbruk av bistandsmidler, slik at støtten fullt ut brukes til formålet.

Hovedformålet med stikkprøvene er å bidra til god internkontroll rundt Norad-støtten i alle ledd ut til sluttmottaker.

Stikkprøvene i perioden 2022-2023 omfattet tester av avtaleverk, økonomisk styring og internkontroll knyttet til virksomhetsledelse og sentrale støtteaktiviteter til kjernevirksomheten.

Testingen viste mye god forvaltning hos Norads tilskuddsmottakere og deres partnere. I et eget avsnitt i denne rapporten fremheves eksempler på god forvaltningspraksis som forebygger typer misligheter observert under stikkprøvene.

Testingen avdekket imidlertid tilfeller av vesentlige sårbarheter og svakheter i internkontrollsystemer rundt forvaltningen av Norad-støtten, samt et større antall middels og mindre alvorlige forhold hos mange av de 31 besøkte organisasjonene.

Noen av funnene representerte etter internrevisjonens oppfatning brudd på avtalen med Norad og/eller brudd på internt økonomireglement i den enkelte organisasjonen. Andre funn kan karakteriseres som avvik fra god praksis eller forhold som på andre måter utgjør en risiko for prosjektgjennomføringen og nytten av Norad-finansieringen.

I stikkprøverapportene gis det anbefalinger til forbedringstiltak ved alle funn. Stikkprøvene er godt mottatt og fremhevet av et stort flertall av de besøkte organisasjonene som et nyttig verktøy for bevisstgjøring, forebygging og læring.

De organisasjonene som Norad har direkte avtale med omtales som «tilskuddsmottakere». Langt de fleste av disse inngår avtaler med underleverandører. Disse omtales som «partnere».

Formålet med denne oppsummerende rapporten er læring. Mange av observasjonene i stikkprøvene observeres også i varslingssaker som internrevisjonen gransker. I mange varslingssaker har sviktende internkontroll bidratt til mislighold som i vesentlig grad kan svekke forventet måloppnåelse av bistandsinnsatsen. Forebygging er langt billigere enn å reparere skade.

Mer om formål, utvalgskriterier og metode

Stikkprøvene er hjemlet i Norads avtaler. Norad kan etter avtalen til enhver tid utføre uavhengige gjennomganger, revisjoner, feltbesøk, evalueringer eller andre kontrolltiltak forbundet med prosjektet som støttes. Tilskuddsmottaker skal på sin side legge til rette for at det kan gjennomføres kontrolltiltak og legge fram all informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for å utføre det relevante kontrolltiltaket.

Norad-midlene skal benyttes i tråd med godkjente arbeidsplaner og budsjetter. Avtalen med Norad fordrer at tilskuddsmottaker foretar løpende risikohåndtering gjennom å identifisere risikoer som kan svekke prosjektoppnåelsen og iverksette nødvendige tiltak for å redusere risikoen til akseptabelt nivå. Norads tilskuddsmottakere skal etablere en internkontroll som forebygger og avdekker misbruk av støtten fra Norad.

Gjennom stikkprøvene sjekker Norad etterlevelsen av avtalen og organisasjonens interne rammeverk på områder som erfaringsmessig er sårbare for misbruk av bistandsmidlene. Under gjennomføringen av stikkprøvene og i påfølgende rapport gir Norad anbefalinger til tiltak for å redusere sårbarhet og risiko for misbruk. Ved funn av alvorlige svakheter vil Norad kunne iverksette ekstern gransking.

En forebyggende sideeffekt av ordningen med stikkprøver antas å være at tilskuddsmottakerne og deres partnere er kjent med muligheten for at de kan bli gjenstand for stedlig kontroll og eventuelt risikere konsekvenser ved vesentlige avtalebrudd. I henhold til avtalen kan slike brudd resultere i krav om tilbakebetaling av midler, frys i støtten og avslutning av avtalen.

Kriterier for valg av organisasjoner for stikkprøver

Besøksprogrammet med valg av land og organisasjoner fastsettes på bakgrunn av et sett kriterier. Disse innbefatter vurdering av risiko, ulike avtaleopplegg for Norad-støtten med ett eller flere ledd, ulike typer organisasjoner og prosjekter, støttebeløp og tidligere erfaringer med tilskuddsmottakere og partnere. Alle Norads tilskuddsmottakere hvor avtalen om finansiell støtte åpner for direkte kontroll er aktuelle besøkskandidater, og muligheten for effektiv gjennomføring av flere stikkprøver i løpet av en uke tillegges også vekt ved utvelgelse³.

Metode/gjennomføring

Et stikkprøvebesøk avtales med de aktuelle tilskuddsmottakerne i forkant. Det forberedes med en desktopgjennomgang av Norads interne prosjektinformasjon, revisjonsrapporter, regnskaper, mv., samt av informasjon som organisasjonene bes om å dele på forhånd, eksempelvis interne regelverk, hovedbok, lønnsversikter og oversikt over anskaffelser. Dette siste er mye mer detaljert informasjon enn det som kreves for regulær rapportering til Norad.

³ I avtaler med multilaterale institusjoner og fond vil Norad i regelen ikke ha adgang til direkte kontroll

Selve testingen hos hver enkelt organisasjon skjer innenfor én dag. Norad møter representanter for ledelsen, intervjuer nøkkelpersonell og går gjennom regnskapsdokumentasjon og andre relevante dokumenter. Metoden innebærer standard testing av omtrent 60 elementer i internkontrollen.

Organisasjonene er målt opp mot krav i Norads tilskuddsavtale, som skal sikre effektiv ressursbruk, korrekt rapportering og hindre misbruk av midler. Norad har også lagt til grunn organisasjonenes egne interne styringsdokumenter i form av policydokumenter, retningslinjer og rutiner, og testet om disse er fulgt. Til sist har Norad i noen grad vist til god praksis.

De ulike prosessene det testes innenfor (se nedenfor) gis score i henhold til en fargeskala, der *rød* står for høy risiko, og indikerer behov for umiddelbare tiltak for å redusere risikoen knyttet til det spesifikke funnet. Oppfølgingen bør iverksettes av organisasjonen selv, mens Norad følger med på at tiltak gjennomføres. *Oransje* farge står for middels risiko og brukes der Norad mener det er behov for tiltak, mens *gul* farge representerer lav risiko og er mindre funn som ikke krever egne tiltak.

Pengestrømmen(e) fra Norad til besøkt organisasjon fremstilles grafisk i rapportene. Organisasjonen kommenterer på utkast til rapport før rapporten ferdigstilles.

Fokusområder

Norad har i stikkprøvene gjennomgått avtalene som regulerer støtten fra Norad til tilskuddsmottakerne og partnerne. Med utgangspunkt i tilskuddsavtalen har vi sjekket om avtaler utover i kjeden av partnere er konsistente med den. Videre har vi gått gjennom rammeverket for økonomisk styring (nedfelt i organisasjonens økonomimannual eller tilsvarende), med særlig fokus på varslingsystemet, betalinger, anskaffelser, lønn og godtgjørelser, regnskapsføring og rapportering, og innbetaling av skatter og avgifter.

Under besøket har Norad testet om avtaler, rammeverket og de enkelte prosedyrene er tatt i bruk og følges i organisasjonen. Erfaringen fra varslingsaker er at de fleste organisasjonene som mottar Norad-midler har policyer, retningslinjer og rutiner dokumentert, men at internkontrollen hos mange like fullt er mangelfull, fordi praksisen ikke følger det interne rammeverket.

Det har vært de samme fokusområdene i alle stikkprøvene. I den grad Norad har gjort observasjoner på andre felt enn fokusområdene og avdekket vesentlige mangler, er disse også tatt med i rapportene.

Begrensninger i metodikken/gjennomføringen

Stikkprøvene omhandler begrenset testing av utvalgte deler av tilskuddsmottakernes internkontroll. De er ikke en revisjon eller en granskning, og erstatter ikke regulære revisjoner eller annen oppfølging fra Norad eller tilskuddsmottakeren.

Noen av avtalebruddene påvist under stikkprøvene kan være indikasjoner på økonomiske misligheter. Men det er ikke å forvente at stikkprøvene avdekker tilfeller av økonomiske misligheter. Misligheter er av natur hendelser som søkes holdt skjult for alle som ikke er delaktig. Flere avvik fra retningslinjer og rutiner kan skyldes økonomiske misligheter eller innebære forhøyet risiko for at slike hendelser skjer. I tre av de 31 besøkte organisasjonene har det vært observasjoner av slik karakter at en spesialrevisjon (granskning) var nødvendig.

Hovedbildet for hvert av landbesøkene

Stikkprøvene er gjennomført med besøk til fem land; Tanzania (2022), Malawi (2022), Etiopia (2023), Indonesia (2023) og Uganda (2023). Norad utarbeider rapport for hvert av enkeltbesøkene, og i tillegg en rapport som oppsummerer funnene i landet.

Både enkeltrapportene og oppsummeringsrapportene danner grunnlaget for denne rapporten. En organisasjons prosesser kan deles inn i *styringsprosesser*, *kjerneprosesser* og *støtteprosesser*. Styringsprosessene legger til rette for de andre prosessene og inkluderer overordnet oppfølging av avtaler og forpliktelser, planlegging, budsjettering, rapportering, mv. Kjerneprosessene er oppgaver og aktiviteter i produksjon og leveranser av varer og tjenester for oppfyllelse av organisasjonens formål. Støtteprosesser er oppgaver og aktiviteter som støtter opp om kjerneprosessene. Eksempler er økonomisk styring gjennom retningslinjer og rutiner for bokføring, betalinger, anskaffelser, lønn og godtgjørelser, betaling av skatt og pensjon til myndigheter, reiser mv. Det økonomiske rammeverket er del av organisasjonens internkontroll.

Til sammen skal styrings- og støtteprosessene bidra til at organisasjonens kjerneproduksjon skjer effektivt og i tråd med plan og budsjett, avtale og nasjonal lovgivning. I Norads kontekst betyr det større trygghet for at bistandsmidlene når fram og anvendes til formålet. Samt trygghet for korrekt rapportering i henhold til krav i avtalen.

Fokusområdene i de fem omgangene med stikkprøver var hhv. styringsprosessene forvaltning av avtaler, rapportering og kontroll, eksistens og implementering av etisk rammeverk herunder varsling, og støtteprosessene bokføring, betalinger, anskaffelser, lønn og godtgjørelser, samt lovbestemte innbetalinger av skatt og pensjon.

Nedenfor følger en oppsummering av funnene fra hvert av landbesøkene. Funn med høy risiko for dårlig forvaltning, feil og økonomiske misligheter blir trukket frem, som utgangspunkt for læring.

Tanzania (september 2022)

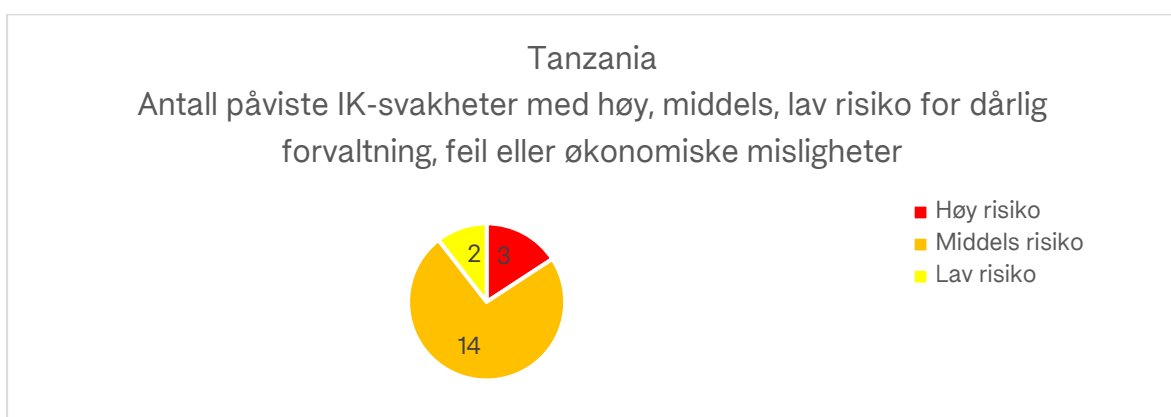
Internrevisjonen foretok stikkprøver i fem organisasjoner med Norad-støtte. fire av organisasjonene er lokale partnere av tilskuddsmottakere av Norad. To partnere mottar midler gjennom The Global Fund (GFATM), der midler fra Norad inngår i støtten. En partner har en underpartner som partneren viderefordeler Norad-midler til.

ORGANISASJON	SAMLET INNTEKT MNOK (2021)	NORAD-STØTTE MNOK (2021)	ANT. DONORER
A	126	14,2	Mange
B	7	2,3	5 store
C	1,4	0,7	Avhengig av 1
D	45	25,5*	Avhengig av 1
E	88	12,8**	Mange

* Beløpet er støtte fra The Global Fund, der Norad-midler inngår

** Størsteparten av dette beløpet er støtte fra The Global Fund, der Norad-midler inngår

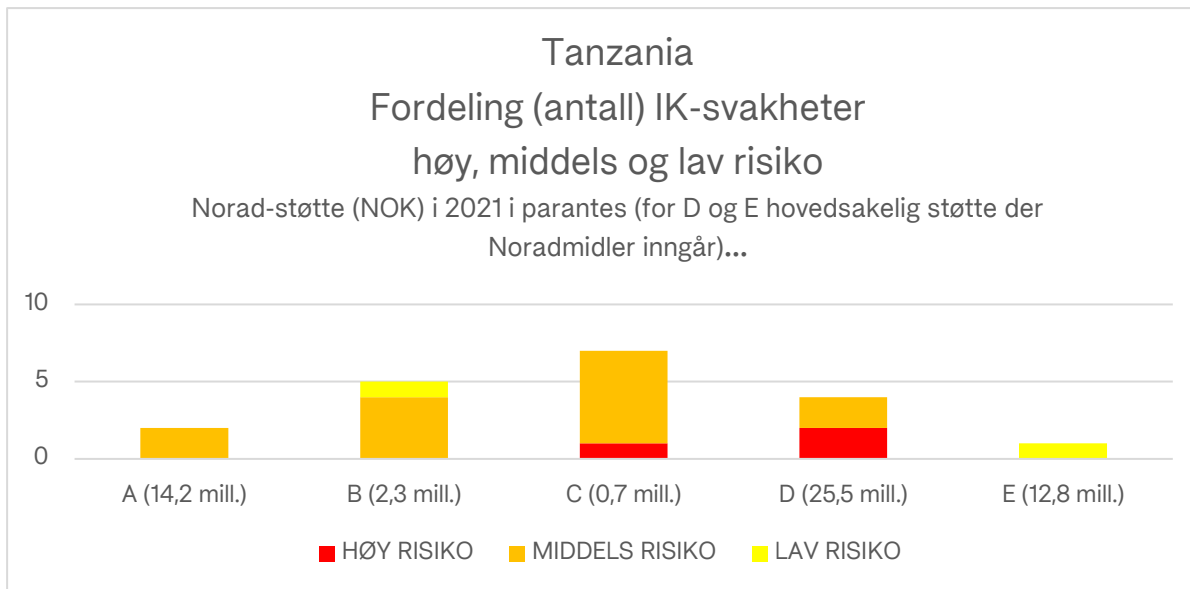
Stikkprøven avdekket til sammen 19 tilfeller av svakheter i internkontrollen (IK) hos de fem besøkte organisasjonene.



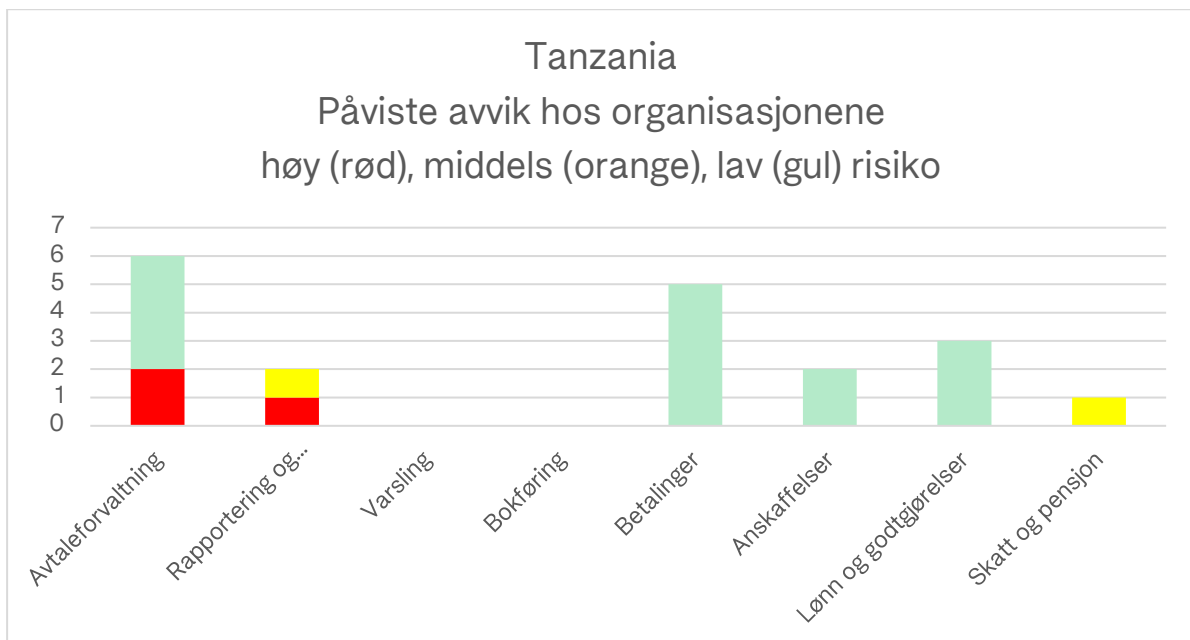
Høy risiko (rød) indikerer behov for umiddelbare tiltak for å redusere risikoen knyttet til det spesifikke funnet. Oppfølging bør iverksettes av organisasjonen selv, mens Norad følger med på at tiltak utføres.

Middels risiko (oransje) er brukt der Norad mener det er behov for tiltak, mens lav risiko (gul) er mindre funn som ikke krever tiltak.

I tabellen under er funnene i Tanzania er fordelt på de fem organisasjonene. Det er ikke noe mønster i at organisasjonene med størst Norad-støtte har færre/mindre alvorlige påviste tilfeller av svikt i internkontrollen (IK).



De påviste internkontrollsvakheterne er dels oppgaver innenfor styringsprosesser og dels oppgaver innenfor støtteprosesser.



Norad har vurdert følgende funn til høy vesentlighet og risiko, og behov for umiddelbare tiltak:

- **Donoravhengighet:** Organisasjonene C og D er begge svært avhengig av en stor donor. For D førte forsinket donorfinansiering til at organisasjonen i en lengre periode i 2022 ikke kunne utbetale lønn til ansatte og dekke påløpte utgifter. Forsinkelsen skyldtes programendringer. Risiko: Manglende lønnsutbetalinger kan skape utrygghet hos de ansatte og svekke lojaliteten til organisasjonen. Svikt i finansiering representerer sårbarhet for manglende fortsatt drift og evne til å gjennomføre avtalte oppgaver.
- **Regnskap:** Organisasjon D utarbeider kun regnskap per donor, og ikke regnskap per prosjekt. Risiko: Dette gir risiko for feil og for «double dipping» dersom samme utgift belastes flere prosjekter. Regnskapsoppsettet utgjør også en risiko for at den ordinære revisjonen ikke fanger opp slike tilfeller.

Her medtas noen funn som er vurdert som middels risiko (ikke uttømmende):

- **Avtalehierarkiet:** Norads tilskuddsavtale er ikke fullt ut reflektert i avtaler lenger ut i kjeden av partnere. Dette ble avdekket i stikkprøvene hos organisasjonene A, B og C. Risiko: Slike funn representerer en risiko for avtalestridige disposisjoner og er brudd på Norad-avtalen.
- **Anskaffelser:** Hos organisasjonene B og C ble det avdekket brudd på interne rutiner for anskaffelser. Bruddene gjaldt manglende konkurranse der det var påkrevd, manglende dokumentasjon ved valg av leverandør og ett tilfelle av godkjenning foretatt av person uten fullmakt. Risiko: Anskaffelser uten konkurranse og manglende dokumentasjon er velkjente røde flagg og kan skjule manipulasjon av anskaffelsesprosesser.
- **Betalinger:** Hos organisasjonene B, C og D er det i alt fem funn knyttet til betalingsrutiner. B og C har høyt bruk av kontanter i situasjoner der det ofte er mulig å benytte bankoverføringer eller betaling via mobil app. Risiko: Bruk av kontanter, ofte ved forskuddsbetaling til ansatte, innebærer en forhøyet risiko for misbruk og misligheter ved fravær av pengespor. Manglende oppfølging av forskuddsbetalinger, medfører en betydelig mislighetsrisiko knyttet til at ubrukte forskuddsmidler underslås. Hos C og D fant Norads team mangelfulle bilag med hensyn til hva det var betalt for og antall enheter kjøpt.
- **Lønn:** Organisasjon C betalte ut lavere lønn enn det som var nedfelt i arbeidskontraktene. Kontraktene ble ikke justert etter at en donor med vesentlig høyere lønnsutbetalinger trakk seg ut. De faktiske lønnsutbetalingene lå betydelig under markedsnivå. Risiko: Dette kan utgjøre en risiko for rettslige tvister mellom organisasjonen og ansatte.
- **Lønn:** I organisasjon B var arbeidskontrakter knyttet til enkeltprosjekter, og noen ledere inngikk flere parallelle deltidskontrakter. Stikkprøven avdekket også et tilfelle i organisasjon B der en ansatt i tillegg til lønn også mottok godtgjørelse fra et prosjekt i organisasjonen ut over avtale. Risiko: Manglende mulighet for styring og kontroll, mulighet til høyere lønn enn innsatsen tilsier og med det misbruk av støtte.

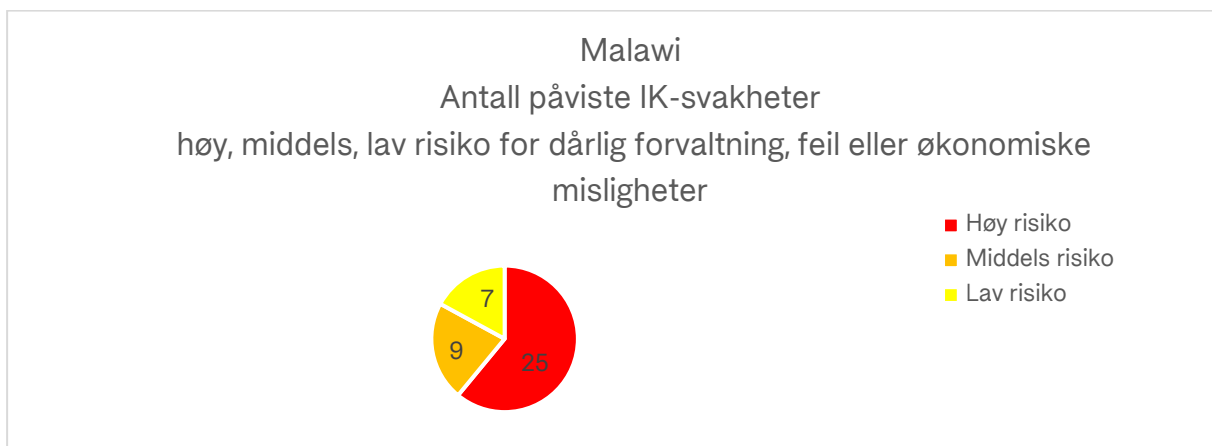
Malawi (november 2022)

Internrevisjonen foretok stikkprøver i sju organisasjoner med Norad-støtte. to av organisasjonene var tilskuddsmottakere med avtaler med Norad, og en av disse mottok samtidig støtte fra en stor internasjonal donor der Norad-midler inngikk som kjernestøtte. De øvrige fem organisasjonene var implementerende partnere til tilskuddsmottakere og mottok Norad-finansiering gjennom disse.

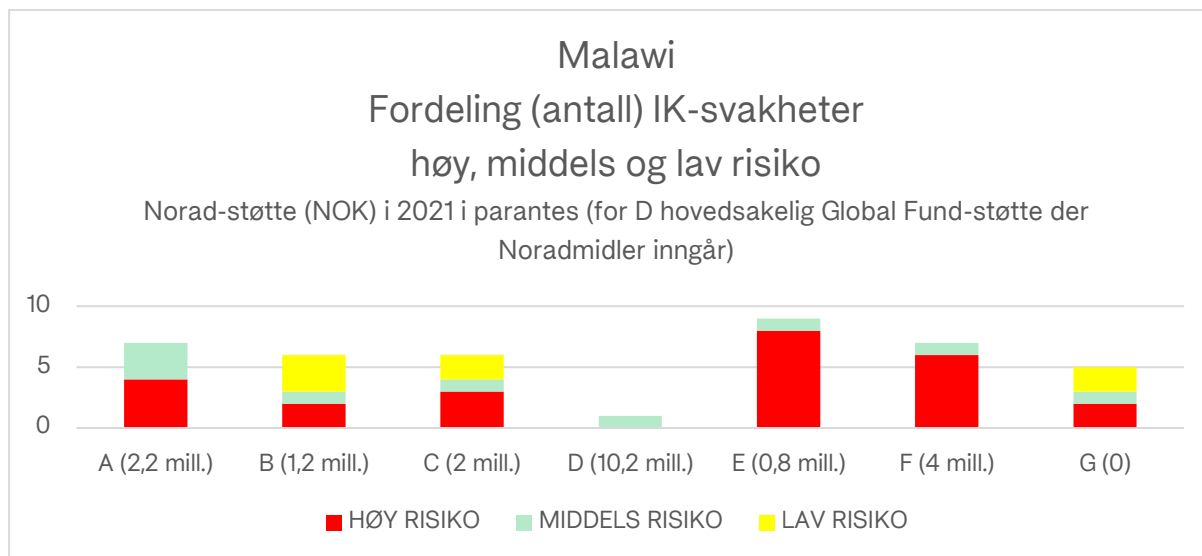
ORGANISASJON	SAMLET INNTEKT MNOK (2021)	NORAD-STØTTE MNOK (2021)	ANT. DONORER
A	5,9	2,2	Norad og UD
B	1,3	1,2	Norad + en til
C	5,5	2,0	Norad + 5 andre
D	59,5	9,3* + 0,9	Mange
E	NA	0,8	Mange
F	5,5	4,0	Norad + en liten til
G	14	0	UD + 12 andre

*Midler fra en større internasjonal donor med bidrag fra Norad

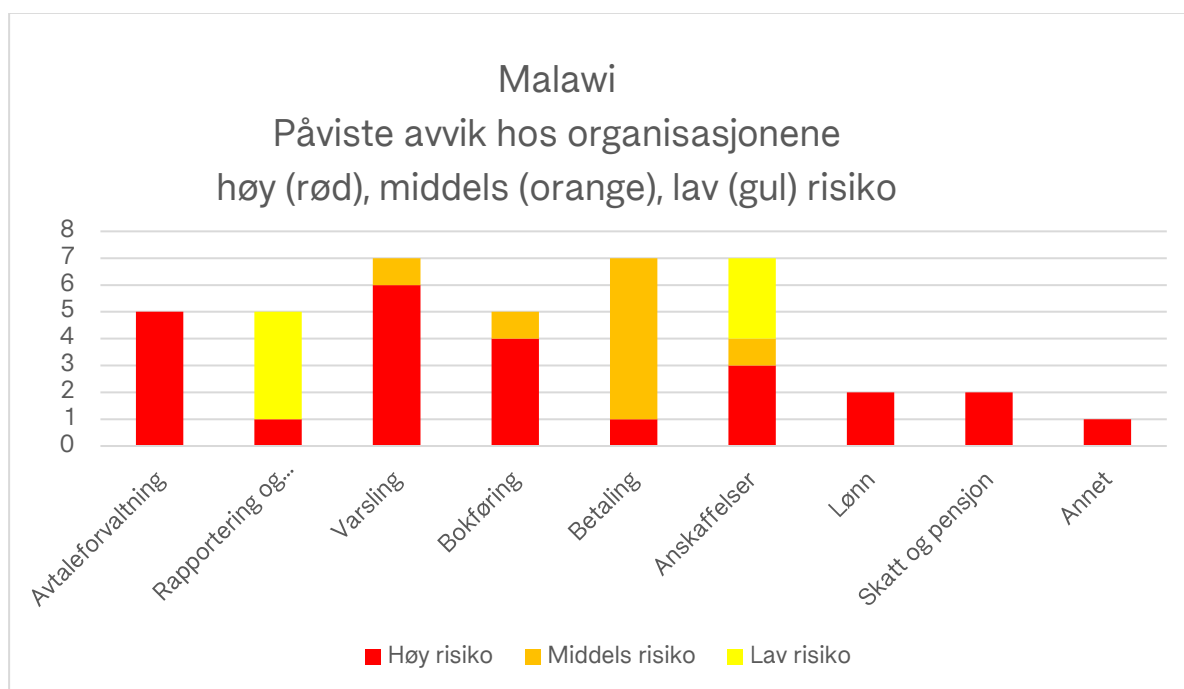
Stikkprøven avdekket til sammen 41 tilfeller av svikt i internkontrollen (IK) hos de sju besøkte organisasjonene.



Funnene i Malawi er svært ujevnt fordelt på de sju organisasjonene. Organisasjon D der Norad-midler inngår som kjernestøtte, skiller seg ut med kun ett funn, med middels risiko.



De påviste internkontrollsvakheterne er dels oppgaver innenfor styringsprosesser og dels oppgaver innenfor støtteprosesser. Norad avdekket også svikt i internkontrollen på to områder som ikke var innenfor fokusområdet, knyttet til støtteprosessene forvaltning av eiendeler og inntekter. Disse er medtatt i figuren under.



Norad har vurdert følgende funn til høy vesentlighet og risiko, med behov for umiddelbare tiltak:

- **Avtalehierarkiet:** Organisasjon E gjennomfører mer enn 50 prosjekter med finansiell støtte fra donorer i ulike land, hvorav fire ble støttet med norske midler. Tre ble støttet med midler fra UD, Norad og partnerorganisasjoner. Stikkprøven avdekket feil og mangler i avtalen mellom Norads

partner og E. Risiko: Avtaleverket må til enhver tid være oppdatert og korrekt, slik at misforståelser unngås.

- **Partneroppfølging:** Organisasjon A har utarbeidet en policy for partnerskap som dekker hele partnerskapsperioden fra oppstart til avslutning, men det foreligger ikke en systematisk og dokumentert metode for oppfølgingen av partnere, herunder sjekk av policyer og prosedyrer innenfor økonomisk styring og due diligence av partnerorganisasjoner og toppledelsen. Risiko: Avtalen med Norad skal transporteres til eventuelle partnere som forvalter Norad-midler, og tilskuddsmottaker har ansvar for at partnere har etablert god internkontroll i forvaltningen. Svikt i økonomisk styring øker risikoen for vesentlige feil og økonomiske misligheter.
- **Utlån av prosjektmidler:** I organisasjon B ble det lånt ut midler fra ett prosjekt til et annet, for å betale lønn. Selv om begge prosjektene var Norad-finansierte, er dette å anse som et avtalebrudd. Prosjektmidler skal i sin helhet gå til prosjektet og brukes i henhold til plan og budsjett. Risiko: Utlån kan skape finansiell uklarhet og hemme prosjektgjennomføringen.
- **Varslingssystem:** Av de sju organisasjonene var det bare organisasjon D som hadde på plass et akseptabelt opplegg for varsling. Vesentlige mangler inkluderte manglende muligheter til å varsle anonymt, policy for varsling var ikke gjort kjent for potensielle eksterne varslere og varsling er ikke synlig på organisasjonenes hjemmeside. Robuste varslingssystemer er avgjørende for avdekking og oppfølging av flere former av regel- og avtalebrudd. Risiko: Manglende tilrettelegging for varsling innebærer risiko for at økonomiske misligheter, SEAH-hendelser og andre vesentlige avtalebrudd ikke avdekkes.
- **Utbetalinger til ansatte:** Organisasjon E var satt opp med desentralisert økonomiforvaltning. E manglet oversikt over alle utbetalinger til ansatte. Ansatte hadde flere inntektskilder internt gjennom deltakelse i flere prosjekter. Noen utbetalinger var ikke klassifisert som lønn og ble ikke skattlagt. Risiko: Brudd på nasjonal skattelovgivning. Systemsvakheter for lønn, godtgjørelser og stipend kan utnyttes av ansatte til å skaffe seg større samlet inntekt enn det som er berettiget og derved misbruke organisasjonens midler.
- **Anskaffelser:** Manglende konkurranse ved anskaffelser, eller mindre enn tre tilbydere som retningslinjene internt hadde krav om. Ett eksempel på anskaffelse fra leverandør som ikke var moms-registrert, et annet eksempel på at betaling for en leveranse skjedde til en annen enn utsteder av faktura og kvittering. Noen anskaffelser til høyere pris enn markedspris, blant annet som følge av at flere av organisasjonene ikke fikk lokale priser men inflaterte fordi leverandørene visste de handlet med «giver-penger». Manglende og mangelfull dokumentasjon av anskaffelser. Ikke alle organisasjonene hadde internt regelverk som i særskilte tilfeller tillater ekskludering av leverandører. Risiko: Anskaffelser uten eller med begrenset konkurranse, priser over markedspris og manglende dokumentasjon er velkjente røde flagg og kan skjule manipulasjon av anskaffelsesprosesser, og i tillegg gi svekket kostnadseffektivitet.
- **Innbetaling av skatt og pensjon:** Organisasjon F hadde store mangler i oppfølging av lovkrav knyttet til avsetning og innbetaling av skatt og pensjon. Dette innebærer avtalebrudd og brudd på nasjonal lovgivning. Risiko: Myndighetssanksjoner og usikkerhet rundt grunnlag for fortsatt drift.
- **Bokføring:** I organisasjonene E, F og G påviste stikkprøven tilfeller av samleposter (såkalt «batch accounting») der flere enkelttransaksjoner bokføres under ett. Dette ofte knyttet til forskuddsutbetalinger og typiske utgifter til arrangementer, så som godtgjørelser, drivstoffutgifter, leie av lokaler, overnatting og bevertning. Utydeligheten forsterkes ved at det ofte er dårlig

beskrevet hva utgifter er relatert til. Andre mangler gjaldt ufullstendig nummerering av bilag, manglende system for lagring av bilag og feilallokering av kostnader. Risiko: Denne praksisen vanskeliggjør oversikt og kontroll ved å ikke kunne sammenholde regnskap og budsjett på enkeltelementer i budsjettet. Praksisen med forskudd og innlevering av en bunke bilag uten summeringsark øker risiko for misbruk av midler.

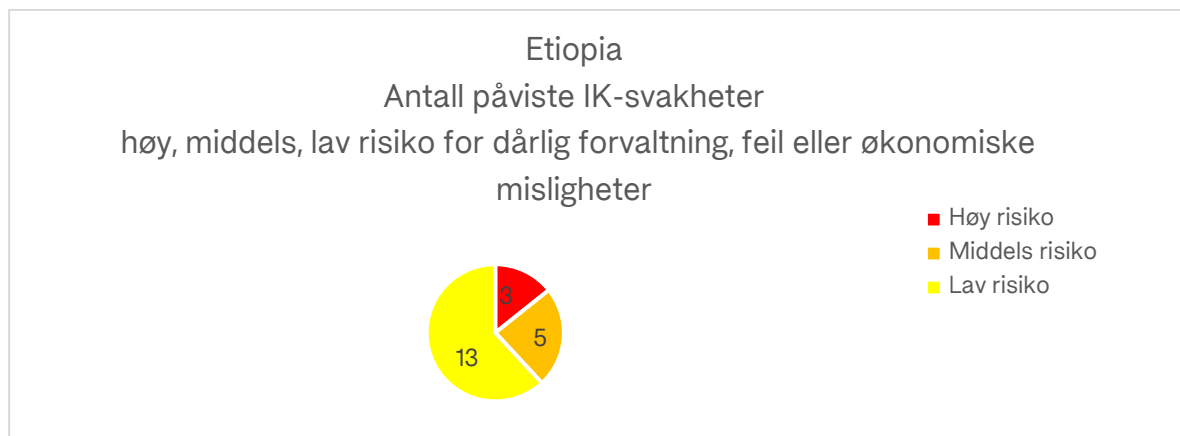
- **Bokføring**: Organisasjon F opererte med en ikke-standard og utvidet kontoplan, som også inneholdt tidligere brukte og nå inaktive kontoer. Risiko: Manglende oversikt, større muligheter for ikke-konsistent kontoføring og redusert kvalitetskontroll.
- **Merknader fra revisor**: Organisasjon F hadde mangelfull oppfølging av påpekninger i revisors Management Letter, og flere forhold av vesentlig art ble ikke rettet opp i påfølgende år. Risiko: Mangler i internkontrollen og vesentlige risikoer påpekt av revisor videreføres.

Etiopia (mars 2023)

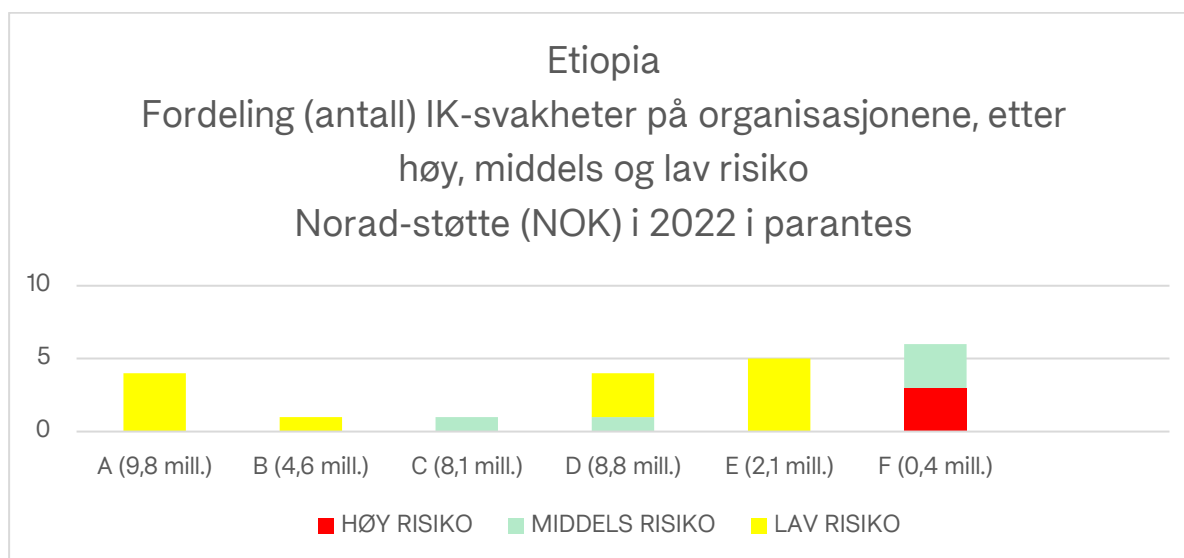
Internrevisjonen foretok stikkprøver i seks organisasjoner med Norad-støtte. En av organisasjonene var tilskuddsmottaker med avtale med Norad. De øvrige fem organisasjonene var implementerende partnere til tilskuddsmottakere og mottok Norad-finansiering gjennom disse. Fire av disse fem mottok Norad-midler fra mer enn en tilskuddsmottaker med Norad-finansiering. En av disse hadde hele fire ulike kilder med Norad-finansiering.

ORGANISASJON	SAMLET INNTEKT MNOK (2022)	NORAD-STØTTE MNOK (2022)	ANT. DONORER
A	56,6	9,8	Norad + 7 andre store, flere mindre
B	42	4,6	Norad, SIDA med flere
C	NA	8,1	6 kilder med Norad-finansiering
D	292	8,8	50+ donorer
E	4,5	2,1	Norad og flere andre
F	NA	0,4	Norad-støtte gjennom konsortium-avtale

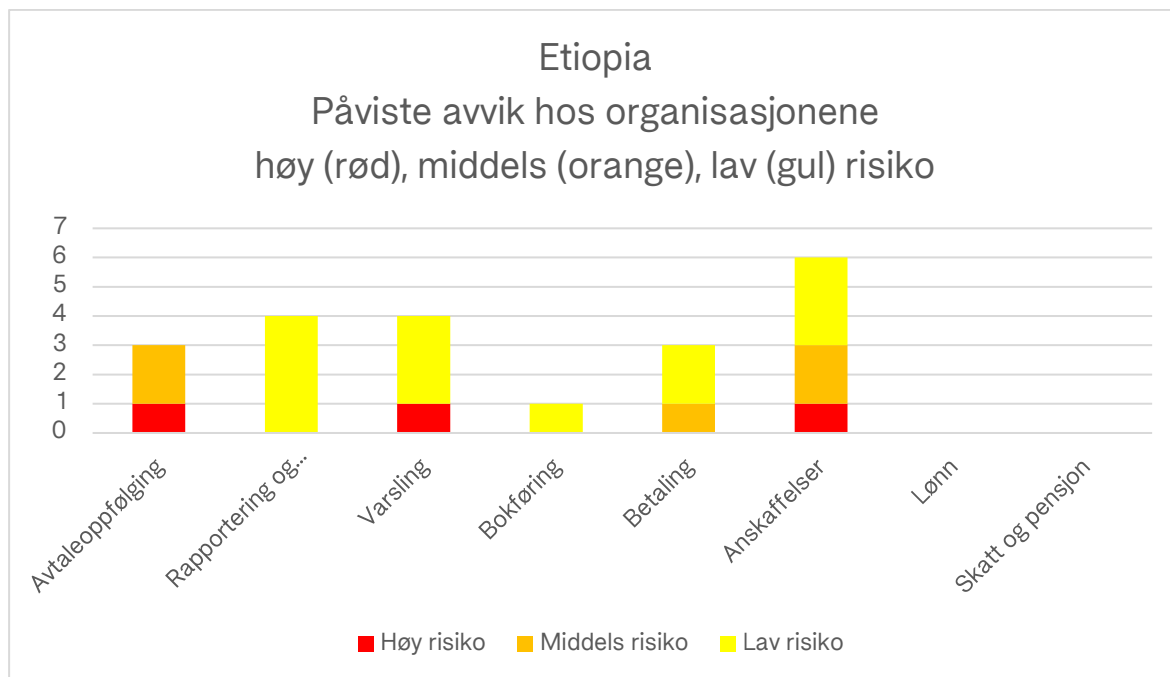
Stikkprøven avdekket til sammen 21 tilfeller av svikt i internkontrollen (IK) hos de seks besøkte organisasjonene.



Funnene i Etiopia er samlet sett av mindre alvorlighetsgrad sammenlignet med resultatene i noen av de øvrige landbesøkene. Organisasjonene med bred donorbase og som er gjenstand for jevnlig revisjoner og oppfølging fra flere parter synes å ha bedre internkontrollsystemer for å forebygge dårlig forvaltning, feil og økonomiske misligheter. Organisasjonen med minst støttebeløp fra Norad skiller seg ut med mer alvorlige funn. Dette var en privat organisasjon som ikke har tilsvarende erfaring som de øvrige organisasjonene i å forvalte bistandsmidler.



De påviste internkontrollsvakheterne er dels oppgaver innenfor styringsprosesser og dels oppgaver innenfor støtteprosesser. Norad avdekket svikt i internkontrollen med høy risiko på tre områder; avtaleoppfølging, varsling og anskaffelse.



Norad har vurdert følgende funn til høy vesentlighet og risiko, og behov for umiddelbare tiltak:

- **Varsling:** Organisasjon F hadde ikke på plass en varslingspolicy og ikke et system for varsling. Risiko: Manglende tilrettelegging for varsling er et avtalebrudd og innebærer risiko for at økonomiske misligheter, SEAH-hendelser og andre vesentlige avtalebrudd ikke avdekkes.
- **Anskaffelse:** Organisasjon F belastet et Norad-støttet prosjekt for utgifter til et ikke definert konsulentoppdrag. Oppdraget var ikke konkurranseutsatt. Konsulenten var sønn av eier/styreformann. Risiko: Omstendighetene tilsier brudd på Norad-avtalen og flere røde flagg som kan indikere misbruk av Norad-støtte. Utbetaling ble satt på vent.
- **Avtaleoppfølging:** Anskaffelsen i punktet over hos organisasjon F ble omtalt i revisors Management Letter. Organisasjonen kommenterte at dokumentasjon skulle foreligge. Men på tidspunktet for stikkprøven, nesten ett år senere, var det fremdeles ikke fremlagt slik informasjon. Risiko: Ledelsen i organisasjonen har ikke fulgt opp revisors påpekning, og det gir et signal til de ansatte som kan bidra til ytterligere svekket kontrollmiljø.

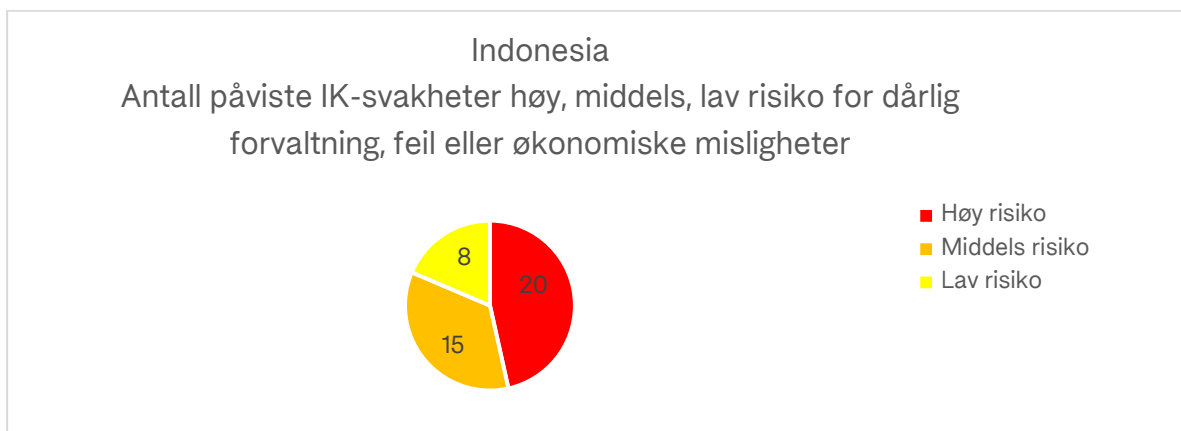
Indonesia (juni 2023)

Internrevisjonen foretok stikkprøver i seks organisasjoner med Norad-støtte. To av organisasjonene var tilskuddsmottakere med avtaler med Norad. De øvrige fire organisasjonene var implementerende partnere til tilskuddsmottakere og mottok Norad-finansiering gjennom disse. En av partnerne mottok Norad-midler fra tre ulike tilskuddsmottakere med Norad-finansiering, en annen partner mottok Norad-midler gjennom to av Norads tilskuddsmottakere, og en tredje partner mottok midler både fra Norad gjennom en tilskuddsmottaker og fra den stedlige norske ambassaden.

ORGANISASJON	SAMLET INNTEKT MNOK (2022)	NORAD-STØTTE MNOK (2022)	ANT. DONORER
A	5,1	0,8	Norad + 4 andre
B	31,7	11	Norad + 6 andre
C	11,8	2,9	5 donorer
D	5	1,6	4 donorer
E*	11,7	1	Norad + UD og en annen
F	Ukjent	6	Ukjent

*Mottok også 8 MNOK i UD-midler

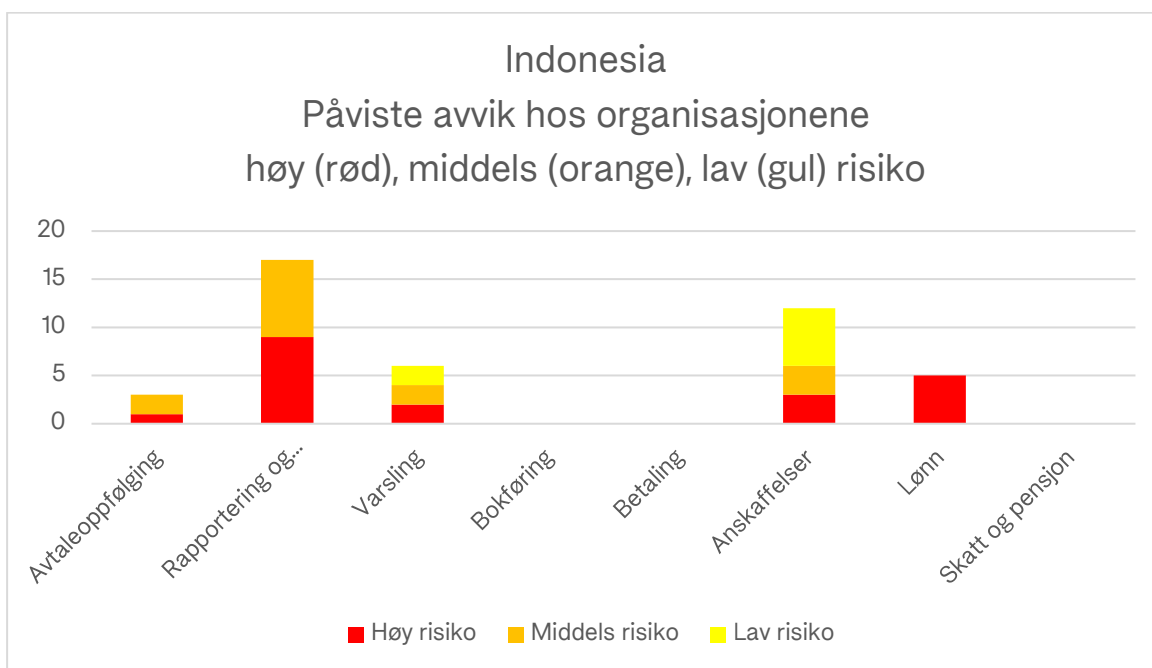
Stikkprøven avdekket til sammen 43 tilfeller av svikt i internkontrollen (IK) hos de seks besøkte organisasjonene.



Funnene i Indonesia er ujevnt fordelt på de seks organisasjonene. Hos organisasjon C gjorde Norad ingen funn innenfor risikokategori rød, mens organisasjon D skiller seg ut med 12 funn som etter Norads vurdering representerer høy risiko for dårlig forvaltning, feil eller misligheter.



De påviste internkontrollsvakheterne er dels oppgaver innenfor styringsprosesser og dels oppgaver innenfor støtteprosesser. Norad avdekket svikt i internkontrollen med høy risiko for disse oppgavene: avtaler og oppfølging, rapportering og kontroll, etisk rammeverk/varsling, anskaffelser og lønn.



Norad har vurdert følgende funn til høy vesentlighet og risiko, og behov for umiddelbare tiltak:

- **Partneravtale:** Organisasjon B hadde avtaler med sine partnere som ikke fullt ut reflekterte tilskuddsavtalen mellom Norad og B. Organisasjon D er blant partnerne til B. Risiko: Dette representerer en risiko for avtalestridige disposisjoner hos partner som forvalter Norad-midler og er brudd på Norad-avtalen.
- **Partneravtale:** B har utarbeidet prosedyre for partnervurdering, men alle alvorlige funn hos partneren D tyder på manglende eller mangelfull testing av partnerens internkontroll. Risiko:

Norads tilskuddsmottakere har etter avtalen med Norad et ansvar for å følge opp forvaltningen av Norad-midler hos partnere. Svak partneroppfølging øker risikoen for misbruk av Norad-midler.

- **Rapportering:** På tidspunktet for stikkprøven brukte organisasjon D Excel i bokføringen og rapporteringen til organisasjon B for det Norad-støttede prosjektet, selv om D også brukte et ordinært regnskapsprogram med prosjektregnskapsfunksjon. Organisasjon E brukte to forskjellige regnskapsprogrammer for ulike prosjekter og forberedte konsolidert regnskap i Excel. Risiko: Bruk av Excel til manuell regnskapsføring og rapportering øker risikoen for feilrapportering og gir begrenset oversikt og etterrettelighet.
- **Rapportering:** Administrative kostnader hos organisasjonene A, C, D og E som berører Norad-støttede prosjekter ble fordelt ut fra budsjettall. For organisasjonene B, D og F brukes budsjetterte timer i prosjektregnskapene og ikke faktisk antall timer for ansatte som bidrar i prosjektene. Risiko: Budsjettall gir som oftest et ikke-reelt bilde av ressursbruken i prosjektet og kan bety at prosjektet belastes med feil kostnader.
- **Rapportering:** Organisasjonene C, D og E benyttet seg ikke av et regnskapssystem som tilrettelegger for prosjekter, men førte separate regnskap per prosjekt. Risiko: Denne praksisen innebærer risiko for at utgifter dobbeltføres på flere prosjekter, noe som innebærer misbruk av støttemidler.
- **Rapportering:** B var bestiller og mottaker av revisjonsberetningen for organisasjon D. B innhentet ikke sk «signerte brev» (Management Letter) for konsolidert regnskap hos D og prosjektregnskapene der Norad-midler ble anvendt, noe som er et krav i Norads avtale. D fikk ikke revisjonsberetningen for egen virksomhet og egne prosjekter. Det er grunn til å forvente at revisor i et Management Letter ville ha kommentert på D's betydelige svakheter i internkontrollen. Risiko: Svakheter i internkontrollen hos D ble ikke avdekket gjennom revisjonen og D's forvaltning av Norad-midler hos partneren D forble sårbar for vesentlige feil og misligheter.
- **Varsling:** Samtlige organisasjoner hadde manglende eller mangelfulle varslingssystemer. Norad har forventninger om, basert på tilskuddsavtalen, at mottakere av Norad-midler har på plass et varslingssystem, har utarbeidet og implementert policy for varsling, publiserer policyen på hjemmesiden, og legger til rette for at interne og eksterne har lett tilgang til en trygg varslingskanal. Risiko: Manglende tilrettelegging for varsling innebærer risiko for at økonomiske misligheter, SEAH-hendelser og andre vesentlige avtalebrudd ikke avdekkes.
- **Anskaffelser:** Organisasjon D har tre merknader knyttet til anskaffelsesprosesser som sett under ett vurderes til høy risiko; a) egne rutiner for innkjøp ble ikke fulgt, b) innkjøpsrutiner definerte ingen grenser for krav om anbudskonkurranse og c) det eksisterte ingen interne retningslinjer for ekskludering av leverandører. Ingen av organisasjonene hadde på plass en beløpsgrense for anbudskonkurranse, og fire av organisasjonene hadde ikke retningslinjer for ekskludering. Risiko: Anskaffelser uten konkurranse er et velkjent rødt flagg og kan skjule manipulasjon av anskaffelsesprosesser.
- **Lønn:** Organisasjonene D og F overrapporterte faktiske lønnskostnader. Lønnen som ble betalt ut var vesentlig lavere enn kontraktsfestet lønn som ble allokert til prosjektet. På litt ulike måter i de to organisasjonene ble lønn tilbakebetalt av de ansatte, og organisasjonene brukte tilbakebetalte beløp til dels å gi tillegg til lavtlønte ansatte og dels som kjernemidler. Risiko: En innarbeidet praksis med avsiling av lønnsmidler er i strid med avtalen, bidrar til for høye kostnader i prosjektene og er dermed å regne som misbruk av Norad-støtten.

- **Lønn:** Organisasjonene D og F utbetalte lønn under offisielle minstesatser. I den ene organisasjonen kan det virke som rundt 20% av de ansatte mottok lønn på et nivå under offisiell minstelønn i området de arbeidet. Risiko: Slik praksis bryter med arbeidsrettigheter til ansatte.

Uganda (oktober 2023)

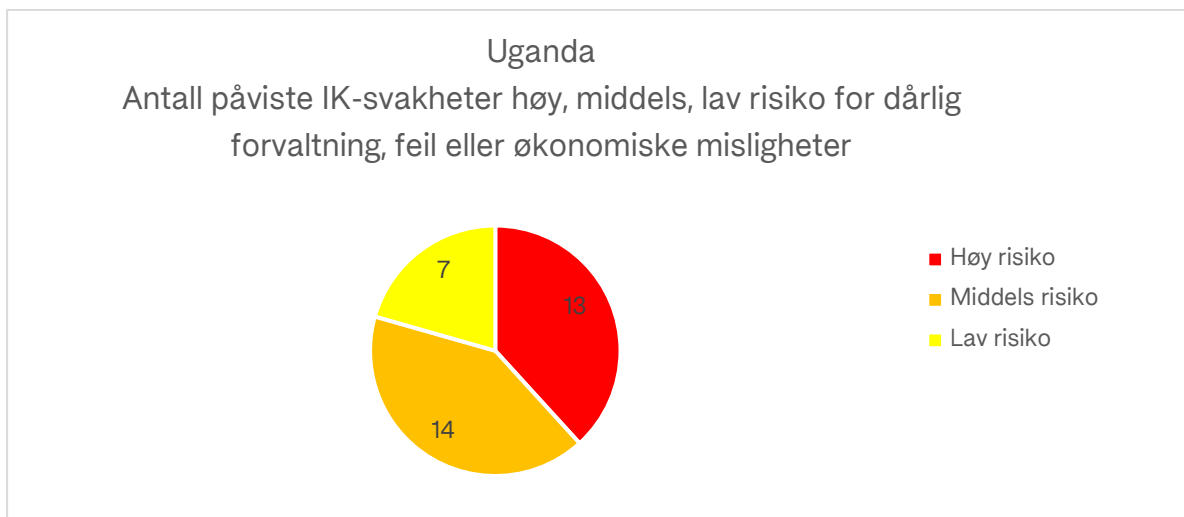
Internrevisjonen foretok stikkprøver i sju organisasjoner med Norad-støtte. En av organisasjonene var tilskuddsmottaker og avtalepart med Norad. Samtidig hadde organisasjonen Norad-finansiering gjennom fem norske institusjoner. De øvrige seks organisasjonene var implementerende partnere til fire tilskuddsmottakere og mottok Norad-finansiering gjennom disse. De fire tilskuddsmottakerne er alle internasjonale bistandsorganisasjoner med mange partnere i mange land, og forvalter store bistandsbeløp.

ORGANISASJON	SAMLET INNTEKT MNOK (2022)	NORAD-STØTTE MNOK (2022)	ANT. DONORER
A	NA	23,4	Flere donorer
B	31,7	19,3	Norad + mer enn 20
C	2,8	2,7	Norad + 2 donorer
D*	33,1	Kjernestøtte*	Flere donorer
E	243	0,7	Flere donorer
F	206	11,2	Flere donorer
G	330	7,7	Flere donorer

*D's Hovedkontor mottok MNOK 51,8 MNOK i kjernestøtte fra Norad, til fordeling.

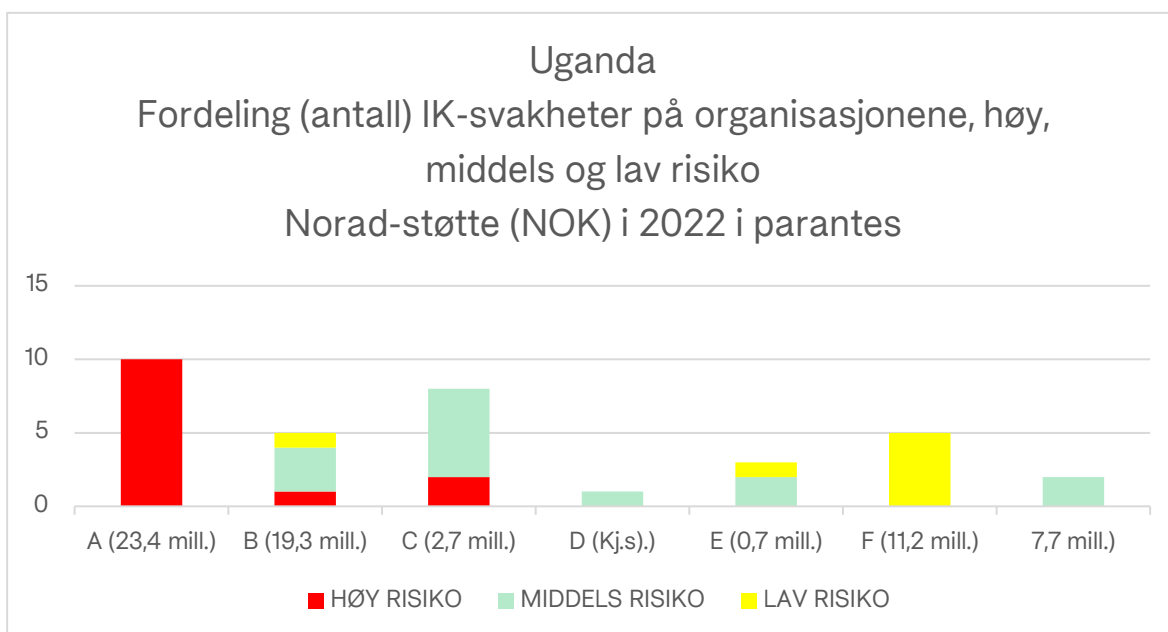
** Multimedia-organisasjon med samlet omsetning i 2022 på MNOK 243.

Stikkprøven avdekket til sammen 34 tilfeller av svikt i internkontrollen (IK) hos de sju besøkte organisasjonene.

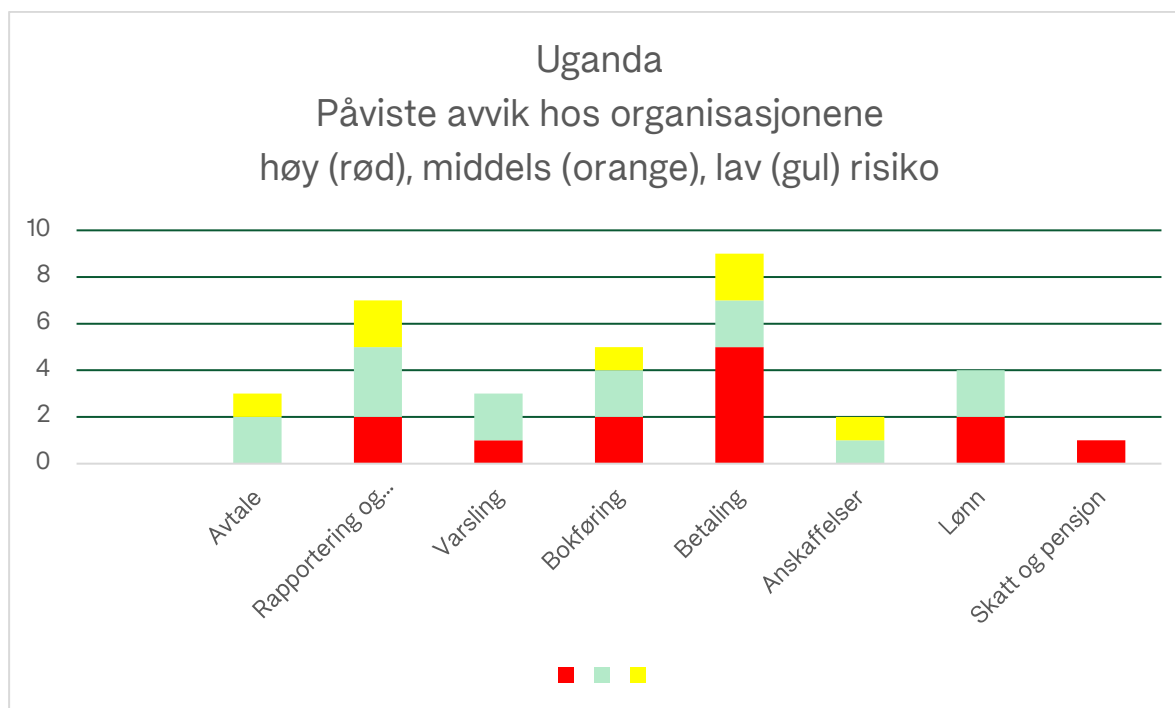


Funnene i Uganda er svært ujevnt fordelt på de sju organisasjonene. På overordnet nivå fremstår det stor variasjon i kvaliteten på internkontroll og økonomistyring, fra et meget høyt (de fleste) til et meget lavt nivå. Hos organisasjon A gjorde Norad mange funn innenfor risikokategori rød, funn som etter Norads vurdering representerer høy risiko for dårlig forvaltning, feil eller misligheter. A er samtidig den besøkte organisasjonen med klart størst Norad-støtte.

Hos fire av de sju organisasjonene avdekket ikke Norad funn med stor risiko.



De påviste internkontrollsvakheterne er først og fremst knyttet til styringsprosessene rapportering og kontroll, og støtteprosessene bokføring og betalinger. Norad avdekket svikt i internkontrollen med høy risiko for disse oppgavene: rapportering og kontroll, varsling, bokføring, betaling, lønn og skatt og pensjonsinnbetalinger.



Regnskapskvaliteten hos organisasjonene A, B og C fremstår gjennomgående som svak. Ingen av disse organisasjonene er direkte tilknyttet internasjonale organisasjoner og deres regnskapssystemer. Kvaliteten på regnskapet fremsto som særlig svak hos C og gjaldt kvalitet på posteringer og underlagsdokumentasjon. Hos A (den enheten innenfor A som ble testet) ble det ikke brukt noe regnskapsprogram. Disse funnene avspeiles i figuren over under rapportering, bokføring og betaling.

Norad har vurdert følgende funn til høy vesentlighet og risiko, og behov for umiddelbare tiltak:

Rapportering og kontroll, bokføring og betalinger: Organisasjon A brukte Excel som verktøy i bokføringen, uten kontoplan og uten at det forelå balanseoppstilling. Det var ikke dokumentert gjennomført bankavstemming. Det var heller ikke konsistens i føring av samme type utgift. Utgifter betalt med kontanter ble bokført under ett uten spesifisering av utgiftstype. Utbredt bruk av kontanter som betalingsmiddel. Organisasjon C manglet for en stor del tilstrekkelig dokumentasjon for betalte utgifter og det manglet bakgrunn for utgiftenes relevans. Risiko: Mangelfull regnskapsføring som avdekket i de to stikkprøvene gir høy risiko for feil og økonomiske misligheter både knyttet til korrekt rapportering og til trygg forvaltning av Norad-støtten.

Rapportering og kontroll, lønn: Hos organisasjonene A og E ble det utbetalt ytelser fra de Norad-finansierte prosjektene uten at disse midlene inngikk som en del av normal avlønning, eller var reflektert i virksomhetenes lønnsystemer. Det var heller ikke dokumentert at avlønningen var relatert til arbeid utover normal arbeidsbelastning. Risiko: Systemer med svak transparens gir økt risiko for økonomiske misligheter. Transparens i lønnsystemer har også en side til omdømme og tillit.

Innbetaling av skatt: Organisasjon A hadde trukket fra skatt i tråd med myndighetskrav, men hadde ikke regnskapsdokumentasjon som viste at skatten var innbetalt til myndighetene. Risiko: Manglende eller mangelfull innbetaling av lovregulert skatt representerer et brudd på avtalen og medfører risiko for tilleggskrav fra myndighetene.

Et tilleggsmoment: En av de besøkte organisasjonene i Uganda mottar kjernestøtte fra Norad, indirekte gjennom avtale mellom Norad og moderorganisasjonen. Organisasjonen i Uganda hadde et administrativt påslag på 20,5% av totale kostnader. Dette er langt over Norads retningslinjer for administrativt påslag på prosjektstøtte, der hovedregelen er 5%, eventuelt 7%. Dette skaper en risiko for at organisasjonen som mottar kjernestøtte bruker en uforholdsmessig stor del av midlene på administrative kostnader.

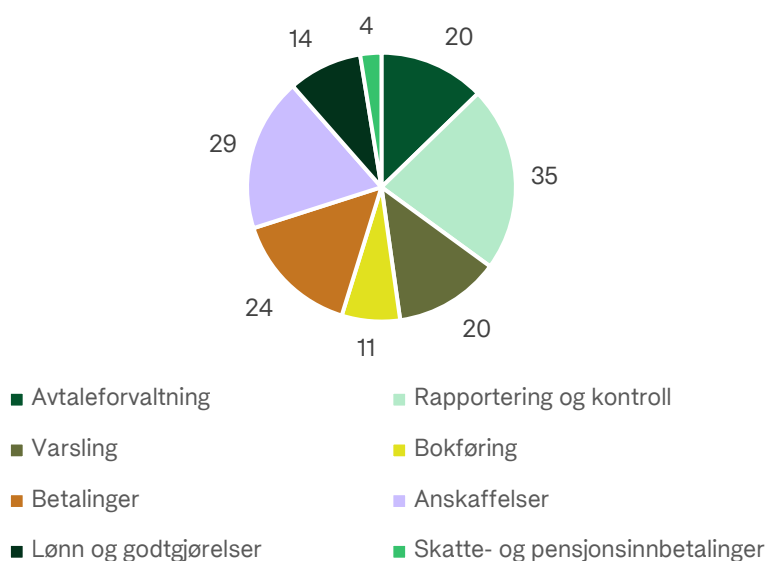
Samlet resultatbilde - variert kvalitet i forvaltningen

Når vi ser på resultatene av testingen kan det virke som om situasjonen er høyst ulik fra land til land. I ett land fremstår eksempelvis internkontrollen rundt lønn og godtgjørelser som en stor utfordring i organisasjonenes forvaltning av bistandsmidlene, mens samme prosessoppgave og aktivitet er helt i skyggen av andre internkontrollutfordringer i andre land.

Men slik kan ikke resultatene leses. Først og fremst fordi utvalget av organisasjoner i stikkprøvene er svært beskjedent, hensett til alle organisasjonene i disse landene som forvalter Norad-midler. Valg av testmetodikk og utvalg kan også avgjøre mye av resultatbildet, og det er ikke gitt at resultatene gjenspeiler det relative bildet av internkontrollen mellom organisasjonene. Et samlet resultat av alle stikkprøvene kan bidra til et bedre grunnlag for å bedømme status for internkontrollen rundt bistandsmidlene, enn land for land tilnærmingen.

I hovedbildet ligger resultatene fra testing av internkontrollen i 31 organisasjoner fordelt på fem land og to verdensdeler. Organisasjonene spenner fra mindre lokale partnere av Norads større tilskuddsmottakere, via bedrifter og utdanningsinstitusjoner til internasjonale og ressurssterke organisasjoner som er eksponert for omfattende monitorering og krav til rapportering fra mange donorer. Hovedbildet ser slik ut:

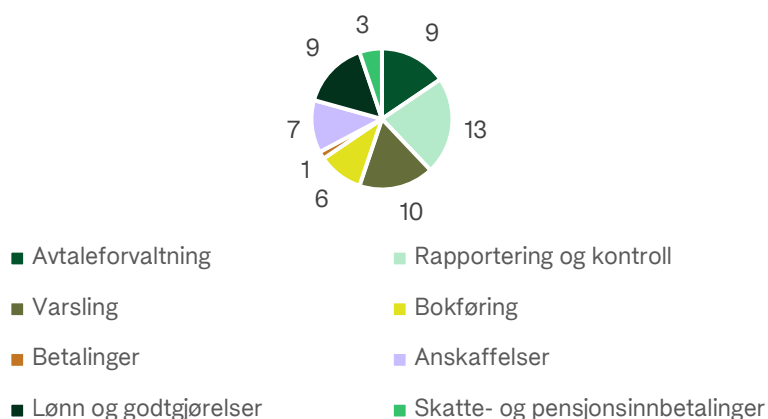
Stikkprøvenes 157 funn, fordelt på prosessoppgaver



Figuren viser at det er gjort flest funn innenfor rapportering og kontroll, anskaffelser og betalinger.

I figuren under vises kun funnene med antatt høy risiko for dårlig forvaltning, feil eller økonomiske misligheter knyttet til bistandsmidler fra Norad:

Stikkprøvenes 58 funn med høy risiko fordelt på prosessoppgaver



Figuren over fordelingen av funn med vurdert høy risiko viser flest tilfeller innenfor prosessene rapportering og kontroll, varsling, avtaleforvaltning, og lønn og godtgjørelser.

Gitt innretningen på stikkprøvene med risikobaserte fokusområder er ikke resultatene vist over overraskende. De harmonerer også med erfaringer fra Norads arbeid med varslingsaker, og de er i tråd med andre sårbarhetsanalyser knyttet til bistandsmidler.

Som ventet er det variert kvalitet på forvaltningen. Stikkprøverapportene vektlegger funn av svakheter. Men det er også mye god forvaltning, og nedenfor gis fire eksempler på gode internkontrolltiltak som ble observert under stikkprøvene, og som er særlig viktige i forebygging av misligheter:

Bruk av elektroniske betalingsløsninger

Flere av organisasjonene vi har besøkt har så langt det er mulig gått bort fra bruk av kontanter. Bruk av kontanter har alltid høy iboende risiko for misligheter. Ved bruk av kontanter er det som oftest signatur fra mottager som dokumenterer hvem som har mottatt midlene. Slik dokumentasjon er enkelt å manipulere. Bruk av digitale løsninger gir økt sporbarhet for bruken av midlene, samtidig som risikoen for ran, tyveri eller ureglementert bruk av midler blir vesentlig redusert. Det er ikke lenger bare bruk av bensinkort og betalinger av per diem ved arrangementer som kan skje elektronisk, for stadig flere forretningsområder inkluderes nå med slik betaling. Stort sett kan de fleste av Norads tilskuddsmottakere unngå mesteparten av sin kontantbruk, selv om det kan være motstand mot slik omlegging. Elektroniske løsninger fordrer nye interne rutiner, og må kombineres med blant annet god etterkontroll av transaksjonene. Hos flere organisasjoner vi har besøkt er slike rutiner innført. Kasseoppgjør og bankavstemminger ble gjort hyppig (daglig/ukentlig), med fortløpende oppfølging av «åpne poster».

Oppfølging av utestående forskudd

Utbetaling av forskudd (enten kontant eller ved overføring til bankkonto) er vanlig praksis hos alle organisasjonene vi har besøkt. Risikoen til dette er knyttet til korrekt bruk av midlene og etterfølgende dokumentasjon av forbruket. Hos enkelte av organisasjonene vi har besøkt er det nedfelt i økonomihåndbøken at forskudd og reiseoppgjør skal være gjort opp innen et visst antall dager etter at forskuddet er utbetalt eller reisen er gjennomført. Det var også en egen ressurs i organisasjonene som hadde ansvaret for å følge opp at dette ble gjort. Praksisen sikrer at alle forskudd og reiseoppgjør blir gjort opp med tilfredsstillende dokumentasjon, og at ubenyttede midler tilbakebetales til organisasjonens bankkonto.

Tilstrekkelig arbeidsdeling i økonomifunksjonen

Som element i internkontrollen er det viktig at oppgaver i økonomifunksjonen er fordelt mellom ulike personer slik at ingen enkeltpersoner har kontroll på hele prosessen fra godkjenning til utbetaling. De aller fleste organisasjonene vi har besøkt har hatt en slik formell arbeidsdeling hvor utbetalinger først skal være godkjent før betalingen kan skje. Hos noen av organisasjonene var det i tillegg andre personer som hadde ansvaret for etterfølgende kontroll og avstemming av regnskapsopplysningene. Tiltaket er vesentlig som ledd i institusjonstyrking, fordi blant annet som følge av store forskjeller i

myndighet mellom f.eks. attestanter og godkjenner, er maktmisbruk ofte en årsak til at formelle kontrollfunksjoner de facto opphører.

Monitorering og oppfølging av samarbeidspartnere

Hyppigheten og detaljnivået i oppfølging av lokale samarbeidspartnere er varierende. Kun få organisasjoner hadde tilpasset oppfølgingen av sine partnere som følge av en dokumentert risikovurdering av partnersnes institusjonelle modenhet. Ofte rådet en «one-size-fits-all» tankegang. Hos en av organisasjonene ble det gjennomført kvartalsvis monitorering der de i tillegg til vurdering av måloppnåelse og fremdrift i prosjektet, også innhentet regnskapsrapporter for siste kvartal sammen med alle underliggende regnskapsbilag for samme periode. Egen kontrollerfunksjon i organisasjonen gjennomgikk dokumentasjonen og foretok analyser av regnskapet mot budsjett, og alle avvik ble fulgt opp.

Anbefalinger i stikkprøverapportene - læringspunkter

Funn i stikkprøvene fører til anbefalinger om konkrete tiltak for å redusere risikoen for misbruk av midler som resultat av svak internkontroll. Noen av anbefalingene i rapportene er spesifikke for en gitt situasjon hos én organisasjon og lite relevant for andre. Andre anbefalinger reflekterer mer almene internkontrollsvakheter, og disse kan være av interesse for andre organisasjoner. Mange av anbefalingene er gjengangere i rapportene, ettersom flere av organisasjonene har de samme utfordringene i forvaltningen av Norad-midlene.

Under er en summarisk oppstilling av noen av internrevisjonens anbefalinger til forbedringstiltak knyttet til funn med antatt høy risiko. I og med at anbefalingene er gitt i en spesifikk setting er det ikke gitt at de kan anbefales til andre organisasjoner. De må derfor leses med et forbehold om relevans.

Avtaleforvaltning

- Anbefaling om at tilskuddsmottaker inkluderer referanser til Norad-avtalen i partneravtaler
- Anbefaling om utvikling av en tiltaksplan for å sikre økonomisk støtte fra flere donorer
- Anbefaling om å revidere HR-manualen og inkludere policy for håndtering av SEAH
- Anbefaling om at partnervurderinger suppleres med tilleggsspørsmål knyttet til internkontroll, anti-korrupsjon og varsling
- Anbefaling om at tilskuddsmottaker innhenter signerte brev (Management Letter) for alle partnere
- Anbefaling om at tilskuddsmottaker supplerer innhenting av informasjon fra partner med testing
- Anbefaling om at partneroppfølging og timeplan for partnerevalueringer skjer ut fra risikobasert tilnærming
- Anbefaling om implementering av et system som sikrer at alle SEAH saker rapporteres til Norad
- Anbefaling om at banknummer legges inn i partneravtaler

Varsling

- Anbefaling om å legge til rette for anonym varsling, og i tillegg til egne varslingssystemer legge ut lenke til tilskuddsmottakers varslingskanal
- Anbefaling om kryptert og GDPR—tilpasset varslingssystem og gjøre det tilgjengelig via hjemmesiden
- Anbefaling om inkludering av SEAH i anti-korrupsjonspolicyen og i varslingspolicyen

Rapportering og kontroll

- Anbefaling om konsolidert årsregnskap og med detaljinformasjon i noter om midler fra de ulike donorene på de respektive prosjektene
- Anbefaling om å se til at alle merknader fra revisor blir fulgt opp før den neste årlige revisjonen
- Anbefaling om å implementere en kostnadsdelingsmodell basert på faktiske og ikke budsjetterte kostnader
- Anbefaling om rutiner med jevnlige analyser av forbruk mot budsjett og avstemming av kontanter

Bokføring

- Anbefaling om bruk av digitalt regnskapssystem
- Anbefaling om bruk et et konsolidert regnskapssystem med prosjektregnskapsfunksjon
- Anbefaling om å bruke de relevante utgiftskontoene ved bokføring av utgifter til arrangementer
- Anbefaling om at all relevant dokumentasjon ligger tilgjengelig i regnskapet
- Anbefaling om at alle bokførte transaksjoner forklares tilstrekkelig til at eksterne interessenter kan fullt ut forstå bakgrunnen og relevansen

Betalinger

- Anbefaling om at arbeidsdeling (Appropriate Segregation of Duties) praktiseres i alle betalingsprosesser
- Anbefaling om å bruke bank- og mobilbetaling for alle betalinger, det vil redusere risiko knyttet til bruk av kontanter og spare tid på administrasjon
- Anbefaling om å bruke nettbank og sikre at banken legger opp til krav om to signaturer
- Anbefaling om betaling av drivstoff med dedikerte drivstoffkort (f.eks. per konto, prosjekt)
- Anbefaling om at betalinger alltid skal skje til korrekt mottaker, ref. faktura
- Anbefaling om å beskrive alle utgifter til feltbesøk for å sikre god internkontroll både ved godkjenning av utgifter og for å sikre at utgiftene er relevante for prosjektet
- Anbefaling om bruk av summeringsark der en utbetaling gjelder flere enkelttransaksjoner
- Anbefaling om krav om å betale alle godtgjørelser gjennom bank- eller mobilløsning
- Anbefaling om at alle beslutninger om betaling er dokumentert
- Anbefaling om leverandørregister
- Anbefaling om at alle kontantbetalinger forhåndsgodkjennes iht. interne rutiner

- Anbefaling om at alle forskudd blir fulgt opp og gjøres opp innenfor rimelig tid. Ubrukte midler og ikke tilstrekkelig dokumenterte utgifter må tilbakebetales

Anskaffelser

- Anbefaling om å sikre at hele anskaffelsesprosessen dokumenteres, herunder mål og kriterier, samt begrunnelsen for hvilke leverandører som er invitert til å gi tilbud
- Anbefaling om at anskaffelsespolicyen inkluderer mulighet og kriterier for å ekskludere leverandører
- Anbefaling om å følge bestemmelsene i innkjøpsregelverket og velge beste økonomiske tilbud (best economic value for money)
- Anbefaling om å påse at alle avtaler med partnere med Norad-finansiering inneholder standard bestemmelser om anskaffelser
- Anbefaling om at alle direktekjøp må begrunnes skriftlig og lagres i anskaffelsesdokumentasjonen
- Anbefaling om å innhente ytterligere tilbud dersom de innsendte tilbudene har for høy pris
- Anbefaling om at anskaffelsespolicyen har krav om conflict-of-interest vurderinger
- Anbefaling om å fastsette beløpsgrense for åpne anbudsprosesser i anskaffelsespolicyen
- Anbefaling om at organisasjonens anskaffelsesregler følges

Lønn og godtgjørelser

- Anbefaling om å sikre at all lønn er lik eller over minstelønn, altså å følge nasjonalt lovverk
- Anbefaling om at det ikke betales godtgjørelser for prosjektarbeid innenfor arbeidstiden, selv om arbeidet skjer i et annet prosjekt
- Anbefaling om å kun ha én arbeidskontrakt per ansatt og ha en kostfordelingsmodell for å fordele lønnskostnad på flere samtidige prosjekter
- Anbefaling om å innføre timelister i tilfeller der ansatte jobber på flere samtidige prosjekter
- Anbefaling om krav om å betale alle godtgjørelser gjennom bank- eller mobilløsning
- Anbefaling om at alle utbetalinger av godtgjørelser til ansatte registreres
- Anbefaling om sentralisering av alle betalinger til de ansatte, eller utvikle et register der alle utbetalinger fra alle prosjekter registreres, slik at det blir åpenhet rundt alle betalinger til ansatte
- Anbefaling om tilstrekkelig begrunnelse og dokumentasjon av all lønn/godtgjørelser/stipender belastet prosjektet
- Anbefaling om avstemming av alle utbetalinger til ansatte på jevnlig basis og utarbeidelse av årlig rapport ved årsslutt som viser hva hver ansatt har mottatt av lønn og godtgjørelser. Rapporten kan brukes til flere formål, herunder årslønnsoppgave, skatterapportering og evaluering av ansattes resultater

Skatte- og pensjonsinnbetalinger

- Anbefaling om å ha på plass gode rutiner for innbetaling av obligatoriske beløp i tide, slik at praksis er i tråd med offentlige bestemmelser og slik at man unngår mulige sanksjoner knyttet til for sene innbetalinger
- Anbefaling om at dokumentasjon av innbetalt skatt finnes i regnskapsmaterialet

Sluttord

For å etablere en effektiv internkontroll bør organisasjonen gjennomføre en risikovurdering av alle operative prosesser.

Vi har i denne rapporten knyttet funnene i stikkprøvene til prosesser i organisasjonene, på overordnet nivå. Prosesstilnærming, med kartlegging av en organisasjons prosesser, er et anerkjent utgangspunkt for risikovurderinger og risikostyring. Prosesser brytes ned i oppgaver, som igjen brytes ned i sett av aktiviteter.

Stikkprøvene har påvist at flertallet av de 31 organisasjonene som er besøkt hadde større eller mindre svakheter i internkontrollen. Internkontroll er en dynamisk størrelse som skal innrettes sammenholdt med den risikoen som eksisterer. Testene som er valgt ut er rettet mot prosesser som allment anses som høyrisikoområder, og som derfor bør ha sterke kontroller.

Funnene som er gjort gjennom dokumentgjennomganger og testing representerer avvik fra den rammen som er lagt rundt forvaltningen av Norad-midler. Avvikene er dels mangler i avtaler og styringsdokumenter, og dels at de skriftlige rammene ikke blir fulgt i praksis. Avvikene innebærer hver for seg en viss risiko for at Norad-midler ikke brukes til formålet, ikke brukes effektivt eller misbrukes gjennom økonomiske misligheter.

Varslingssakene som behandles i Norad illustrerer hva som kan gå galt når internkontrollen er mangelfull eller svikter. Mange av de svakhetene som stikkprøvene har avdekket er gjengangere i varslings sakene. Fremgangsmåten («modus operandi») i mislighetssakene gir konkrete svar på hva som kan skje i prosessene og oppgavene og hvor det svake punktet er. Eksempelvis i oppgaven «betalinger» der underslag skjer fordi man ikke har etablert arbeidsdeling, eller i «anskaffelser» der habilitet ikke vurdert, eller i «lønn» der en ikke sjekker kontoen som er oppgitt.

Funnene i stikkprøvene kan virke trivielle, men må betraktes som såkalte «røde flagg» for økt risiko knyttet til forvaltningen av Norad-midlene. Med riktig oppmerksomhet fra ledelsen skal det ofte liten innsats til for å rette opp mangler.

Internrevisjonen