

Notat

Til: Christian Syse/Utenriksrådets kontor

Via: Via.

Kopi til: Seksjon for multilateral utviklingsfinansiering og global økonomi
Seksjon for utviklingspolitikk
Sentral kontrollenhet
Unni Rambøll

Fra: Samme

Saksbehandler: Bjørn Brede Hansen

Dato: 27.05.2013

Saksnr.: 13/03836-1

Notat om oppfølging av Norads evaluering av støtte til arbeidet mot korrupsjon 2002-09

Ifølge retningslinjene i instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning, skal utenriksråden (i praksis delegert til ass. utenriksråd) – på grunnlag av notat fra den avdelingen som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert – gjøre vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal så sendes til involverte parter innen seks uker, med kopi til Evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. I tillegg skal den ansvarlige avdelingen innen ett år rapportere på oppfølgingspunktene til utenriksråden.

Asia-banken, Danida, Sida, DFID og Norad gjennomførte i 2009-10 en felles evaluering av sitt anti-korrupsjonsarbeid i perioden 2002-09 (vedlagt). Man gjennomførte case-studier i fem land; Bangladesh, Nicaragua, Tanzania, Vietnam og Zambia. Norad var i «lead» for evalueringen. Det ble utarbeidet en hovedrapport så vel som landrapporter for de enkelte land.

Utarbeidelsen av oppfølgingsnotat etter denne evalueringen falt dessverre mellom to stoler med omorganiseringen av den daværende Bankseksjonen, som inntil høsten 2011 hadde et situasjonsbetinget (men ikke desto mindre pussig) samordningsansvar for anti-korrupsjonsarbeidet i UD. Vi har nå mottatt en puring på dette oppfølgingsnotatet, som her følger vedlagt,

prisverdig nok utarbeidet av Unni Rambøll i FN-seksjonen (som i sin tid var saksbehandler på temaet i Bank-seksjonen).

Når det gjelder ettårsrapporteringen på oppfølgingsnotatet/-planen (se siste ledd i innledningen ovenfor), vil Multi-seksjonen ta ansvar for oppfølgingen av *multilaterale* anti-korrupsjonstiltak. Rapportering på oppfølgingen i Norges bilaterale utviklingssamarbeid må, som seg hør og bør, tas hånd om av Regionalavdelingen.

Det bes om godkjenning.

Evaluering av støtte til arbeidet mot korrupsjon. Oppfølgingsnotat

Bakgrunn

Som det framgår av Evalueringsavdelingens oppfølgingsnotat er det bistandsgivernes tiltak og samarbeid for å komme korrupsjon til livs som er hovedfokus. Notatet om rapporten nevner giverlandenes utilstrekkelighet når det gjelder å bygge kapasitet, samordne sine tiltak, undersøke hvor korrupsjon rammer sterkest, undersøke hvor hyppig korrupsjon er, levere bistand til de riktige institusjonene, hjelpe kvinner og fattige, sikre at budsjettstøtte ikke underslås og reagere når korrupsjon skjer. Videre sies det at bistand kan føre til korrupsjon og at politiske beslutninger om å engasjere seg innen en sektor kan hindre at det reageres når korrupsjon skjer. Notatet stiller spørsmål ved om bistand har gitt resultater i form av redusert korrupsjon og foreslår en rekke tiltak for oppfølging fra UD's side.

Vurdering av oppfølgingsnotatets tilrådinger

Seksjonene som har gjennomgått oppfølgingsnotatet vil hevde at de foreslåtte tiltakene har begrenset verdi som bidrag til å løse denne typen problemer.

Evalueringsmandat er relevans og måloppnåelse i forhold til virkemidler. Tilnærmingen er så vidt en kan se nesten utelukkende teknisk og institusjonell og anbefalingene som gis er bl.a. av typen framskaffe mer kunnskap om korrupsjon, bidra til godt styresett, lage sektorvise planer, bedre samarbeidet mellom institusjoner, anlegge en helhetlig tilnærming, drive mer langsiktig forebyggende innsats, bidra til økt hensyn til fattige osv.

Det synes som om framstillingen mangler et par grunnleggende premisser. Siden korrupsjon i hovedsak er noe som rammer innbyggere og økonomien i de landene hvor det skjer er det også først og fremst et nasjonalt politisk ansvar å mobilisere til kamp mot korrupsjon. Politisk nivå i de aktuelle utviklingsland må klart demonstrere slik vilje og prioritere å styrke de institusjoner som kan komme korrupsjon til livs, slik som domstoler, offentlig revisjon, økokrim og anti korrupsjonsenheter i politiet. Uten at dette skjer kan det neppe forventes at stat-til-stat-bistand fra giverland skal ha særlig effekt, hvor godt den enn er koordinert. Denne politiske konteksten synes å mangle. Det sies også lite om det sivile samfunns og pressens rolle i å holde politikere og tjenestemenn til ansvar for korrupsjon og det synes i overkant naivt når det sies at bistand ikke har bidratt nevneverdig til redusert korrupsjon. Igjen er dette et ansvar som ikke tilligger bistandsgiverne, men nasjonale politiske myndigheter. Bistand

kan bidra til å utvikle kompetansen på feltet, men kan neppe i seg selv hindre korrupsjon.

Dette er forhold Evalueringsavdelingen i noen grad synes å være klar over. I et avsnitt i oppfølgingsnotatet hvor Evalueringsavdelingen gir sine egne vurderinger og anbefalinger, vises det til en annen studie som påpeker at i mange samfunn er favorisering av egne (slektninger, klan osv.) et normalt kulturelt fenomen og en samfunnsnorm. Sett i lys av dette er evalueringens generelle anbefaling om å framskaffe mer kunnskap om årsaker til korrupsjon uhyre viktig. Det tas likevel ikke hensyn til denne innsikten når Evalueringsavdelingen i sin matrise foreslår tiltak for oppfølging som stort sett er rettet mot givernes aktiviteter og virkemidler.

Generelt vil seksjonene bemerke at denne typen problemstillinger burde Evalueringsavdelingen drøftet med departementet før de formulerte konkrete oppfølgingspunkter. En praksis som omfatter slik avklaring vil kunne vise svakheter ved denne og andre evalueringer og gi et mer relevant sett av oppfølgingspunkter.

Tilråding

Seksjonene er enig i de fleste av evalueringens merknader når det gjelder svakheter ved arbeidet mot korrupsjon. Samtidig påpekes det at oppfølgingsnotatet er mangelfullt som grunnlag for forbedring av arbeidet med dette alvorlige problemet. Helt sentrale elementer for å forstå og gjøre noe med korrupsjonsfenomenet mangler helt.

Seksjonene vil påpeke at disse elementene utgjør viktige forutsetninger for at tiltak rettet mot å forbedre bistand mht. å styrke institusjoner, nå fattige og kvinner bedre, støtte landenes egne forebyggende innsatser osv. skal lykkes. Seksjonene foreslår på denne bakgrunn at en merker seg de svakhetene som påpekes ved mange av dagens anti-korrupsjonsprosjekter. Særlig anbefalingen om å støtte landenes egne langsiktige forebyggende innsatser (nr 6). Uten en mer helhetlig kontekst for vurdering av korrupsjon enn evalueringen gir, kan en imidlertid ikke ta stilling til de framsatte forslagene til forbedringer.

Tiltak i oppfølgingsmatrisen

(1) Legge mer vekt på å få fram kunnskap og støtte informasjon om korrupsjon i landene blant annet ved å støtte oppbyggingen av landenes egen overvåkning og evaluering.

Tiltak: Dette bør gjøres gjennom støtte til bl.a. Verdensbankens og andre deler av det multilaterale systemets anti-korrupsjonsarbeid koblet til dialog om viktigheten av korrupsjon i en politisk kulturell kontekst. Vekt må legges på å styrke det sivile samfunns og medias

evne til å avdekke korrupsjon. Det kan nevnes at sammenhengen mellom godt styresett og anti-korrupsjon er anerkjent, og at det i vesentlig større grad enn tidligere legges vekt på kunnskap og «lessons learned».

Ansvarlig: Seksjonene i UD med ansvar for relevante institusjoner og Norad vil være ansvarlige for dialogen med multilaterale organisasjoner og bilateralt: Multi, MR-Dem, FN-seksjonen, seksjoner i Reg-avdelingen, Norad.

Tidsramme: Løpende arbeid

Resultat: Mer realistiske aktiviteter rettet mot korrupsjonsbekjempelse

(2) Forklare grunnlag og mål for antikorrupsjonspolitikken bedre.

Tiltak: Denne anbefalingen ansees i hovedsak dekket gjennom tiltakene under punkt (1). Når det gjelder mål bør disse settes på et realistisk nivå. Reduksjon av korrupsjonsnivået i et land er f.eks. et fornuftig nasjonalt mål, men ikke et realistisk mål for bistandsgivere.

Ansvarlige: Som under (1)

Tidsramme: Løpende

Resultat: Mer realistiske mål for støtte til antikorrupsjonsarbeid

(3) Fattige og kvinner: Legge mer vekt på hvordan korrupsjon rammer utsatte grupper.

Tiltak: Igjen er dette en type nasjonalt mål som vertslandene har ansvar for. Givere kan og bør bidra til å skape diskusjon rundt dette.

Ansvarlige: Som under (1)

Tidsramme: Løpende

Resultat: Økt trykk fra multilaterale organisasjoner på vertsland for å integrere et likestillingsperspektiv i virksomheten. Det er viktig å se på kvinner også som ressurs for bekjempelse av korrupsjon.

(4) Heller støtte samarbeid mellom institusjoner i landene enn enkeltinstitusjoner.

Tiltak: På bakgrunn i vurderingene i dette dokumentet er det uklart om tiltak (4) vil utgjøre en avgjørende faktor i korrupsjonsbekjempelse. Ingen oppfølging anbefales. Det gis støtte til både enkeltinstitusjoner og samarbeid mellom institusjoner. Det vurderes å være u hensiktsmessig å avslutte all støtte til enkeltinstitusjoner.

(5) Koordinering: Sammen med andre givere – ved hjelp av bl.a. FN-konvensjonen mot korrupsjon – kartlegge udekkede områder å vurdere å støtte disse.

Tiltak: Gjennomføre vurderinger av politisk oppbakking av anti-korrupsjonsarbeid i land hvor norsk bistand brukes direkte eller indirekte i tiltak for å bekjempe korrupsjon.

Ansvarlige: Som nevnt under (1).

Tidsramme: Løpende.

Resultat: Redusert støtte der hvor slik oppbakking er svak og økt støtte der hvor det er sterk og genuin politisk interesse for å bekjempe korrupsjon.

(6) Støtte landenes egne langsiktige forebyggende innsatser og tilpasse bistanden til nasjonale systemer.

Tiltak: Multilaterale organisasjoner og forvaltningen i UD og Norad bør yte slik støtte primært der hvor det kan konstateres at landenes innsatser og systemer har god politisk ryggdekning.

Ansvar: Som under (1)

Tidsramme: Løpende

Resultat: Konsentrasjon om tiltak som har reell politisk støtte og dermed muligheter for å lykkes.

(7) Ikke gjøre skade: Huske at dårlige bistandstiltak kan lede til korrupsjon

Tiltak: Ingen spesielle. Dette er forhold alle som arbeider med bistand er oppmerksom på.