



Oppsummering

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

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29.mai 2006.

Denne oppsummeringen bygger på et oppfølgingsnotat som er sendt Utenriksdepartementet og er utarbeidet for å gjøre resultatene av evalueringen lettere tilgjengelig. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

Hunting for Per Diem – Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries

Evalueringen er gjennomført av
Chr. Michelsen Institutt.

1. Bakgrunn

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

Formålet med studien var å kartlegge mulighetene for og omfanget av misbruk av godtgjørelser/per diem i forbindelse med seminarvirkosomheten i tre afrikanske land: Tanzania, Malawi og Etiopia. Studien beskriver de eksisterende systemene for både utbetaling og kontroll av godtgjørelser/per diem i forbindelse med seminarvirkosomhet i de tre landene. Videre drøfter den de mulige måtene disse systemene kan utnyttes på og hvilken rolle de nasjonale myndighetene og givene spiller for denne seminarvirkosomheten. Studien, 'Hunting for Per Diem – The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries' ble gjennomført av Chr. Michelsens Institutt. Studien ble offentliggjort mandag 23. april 2012 og

presentert på et åpent seminar i Norad samme dag.

2. Funn

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

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

hotellet og arrangøren av seminaret. Regnskapssystemene til myndighetene i forbindelse med seminarene er ofte svært mangelfulle.

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

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

Studien mener at givene har vært meget rause med pengene de bevilger til seminarer. Det finnes ingen felles regler eller koordinert praksis blant givene på hvor mye per diem en

skal utbetale. Dette mener studien fører til en uheldig konkurranse hvor de rauseste givene tiltrekker seg de mest relevante deltakerne. Også myndighetenes egne systemer for størrelse og utbetalinger er kompliserte og uoversiktelige. I en slik situasjon er det lett å misbruke penger.

3. Studiets anbefalinger

Studien kommer med en rekke forslag:

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

4. Kommentarer til Draft Final Report

Ambassaden i Addis Abeba mener at studien gir en god redegjørelse for hvordan det statlige reiseregulativet brukes i Etiopia. Ambassaden er enig med konsulenten at hovedproblemet med hensyn til bruk av per diem ikke ligger i det statlige reiseregulativet, men snarere i det virvar av ordninger som de forskjellige bistandspartnere har påtvunget den etiopiske sentralforvaltningen med hensyn til slike utgifter. I tillegg har bistandspartners direkte eller indirekte (i samarbeid med NGOer) bruk av

forskjellige former for godtgjørelser og per diem skapt problemer når det gjelder samarbeid og deltakelse fra tjenestemenn i forvaltningen eller det sivile samfunn. Ambassaden mener at studien inneholder solid og detaljert dokumentasjon av disse ordningene og peker på de store vanskelighetene bistandspartnere har når det gjelder å harmonisere disse ordningene, både i forhold til det statlige regulativet og innbyrdes mellom partnerne.

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

Norads avdeling for metode og resultater (AMOR) mener at temaet studien behandler er meget viktig i forhold til korrupsjon og misbruk av bistandsmidler. AMOR er enig med studien i dens vurdering av rollen per diem og godtgjørelser har som 'lojalitetsbygger'. Avdelingen mener at en bygger lojalitet ved å godkjenne noe som er uriktig. Dette kan i sin tur skape presedens for hvordan økonomistyringen ellers håndteres, og kan være grunnlaget for en ukultur der det ikke er lov til å opptre redelig. AMOR synes at studien belyser per diem og bruk av godtgjørelser bedre i den offentlige sektor enn det den gjør

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

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

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

Ambassaden mener, generelt sett, at rapporten er av god kvalitet, men at flere av utsagnene i rapporten kunne ha blitt bedre dokumentert. Ambassaden mener at mange av

anbefalingene er for generelle, men den støtter spesielt anbefalingen om å gjøre virkningsevalueringer av seminarene for å finne ut i hvilken grad kapasitetsoppbygging finner sted som en følge av seminarene.

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

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

5. Evalueringsavdelingens vurdering om oppfølging

Slik Evalueringsavdelingen ser det, oppfyller studien på en god måte mandatet om å beskrive de eksisterende systemene for både

utbetaling og kontroll av godtgjørelser/per diem i forbindelse med seminarvirksomhet i de tre landene. Den beskriver og diskuterer også grundig de mulige/potensielle måtene disse systemene kan utnyttes på, og belegger også at slikt misbruk finner sted. Det ligger i sakens natur at de vanskelig kan belegge hvor utstrakt misbruket er.

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

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

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

ulik karakter avhengig av situasjonen i de ulike land og i de ulike sektorer. Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging.

6. Evalueringsavdelingens anbefalinger

- a) Det bør i økende grad avkreves av de ansvarlige for organisering av seminarer (det være seg i ambassadene, organisasjonene vi samarbeider med, eller avdelinger i UD/Norad) at de bygger inn evaluering av tilegnet kunnskap, kompetanse eller holdninger.
- b) Gjennomføre virkningsevalueringer (impact evaluation) av seminarer som kompetansebyggings-tiltak, gjerne sammenlignet med andre former for tiltak for å styrke kompetanse (e.g. 'on the job' training).
- c) Arbeide for at per diem utgifter i forbindelse med seminarer begrenses seg til å dekke faktiske utgifter.
- d) Systemene for å kontrollere riktig bruk av per diem bør styrkes. Systemene i hvert enkelt land og sektor bør vurderes for å skreddersy tiltak, og kostnadene ved de foreslåtte endringer bør vurderes opp mot nytten.
- e) Gjennomføre partnervurderinger i offentlig og privat sektor av de organisasjoner som støttes og se spesielt hvilken praksis organisasjonene har lagt seg på når det gjelder per diem seminarer.
- f) Givere og myndigheter bør vurdere nytten av og muligheten for å harmonisere per diem rater. Utfordringene omkring harmonisering av per diem rater i forbindelse med seminarvirksomhet bør tas opp i OECD/DAC.
- g) Terskelen for å arrangere seminarer med per diem bør legges høyere. Vurdere, og be partnerorganisasjoner om å vurdere, hvorvidt opplæring og planlegging i større grad kan legges inn i vanlig arbeidstid og på arbeidsplassen, og dermed minske potensielle bivirkninger.

7. Oppfølging

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

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-645-3
Foto: Bente Humberset
Opplag: 400

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på
www.norad.no/evaluering