

Arbeid med økonomiske misligheter

Rapport 2015

01.06.2016



Arbeid med forebygging av og reaksjon på økonomiske misligheter

Denne rapporten supplerer Norads årsrapport 2015 og rapportene over mislighetssaker i norsk utviklingssamarbeid som Utenriksdepartementet publiserer hvert kvartal på sin hjemmeside. Rapporten gir en kort oppsummering av arbeidet med varslingssaker i Norad i 2015. Formålet med rapporten er å bidra til bevisstgjøring rundt risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistandsmidlene.

Forvaltningen av norske bistandsmidler skal skje i henhold til Reglement for økonomistyring i staten, ordningsregelverket for de ulike tilskuddene, Utenriksdepartementets håndbok for tilskuddsforvaltning (Grant Management Manual) og kontraktene med de enkelte tilskuddsmottakere. Et overordnet prinsipp i norsk bistand er nulltoleranse for korrupsjon og andre former for økonomiske misligheter.

Norad arbeider systematisk for å hindre misligheter i tiltakene som mottar støtte. Det omfatter blant annet opplæring, risikovurderinger og risikohåndtering, partnervurderinger, utarbeidelse av avtalemaler, forvaltningsgjennomganger og annen kvalitetssikring, revisjoner mv.

Varslingssakene i Norad er tilfeller hvor noe likefullt gikk galt.

Ved mistanker om misligheter skal ansatte i Norad og kontraktspartnere varsle om forholdet. Varslingsteamet i Norad behandler alle innkomne varsler. Ved begrunnet mistanke om misligheter knyttet til Norads bistandsmidler opprettes varslingssak, og Norad vurderer om det skal iverksettes stans i videre utbetalinger til tilskuddsmottaker eller prosjektet.

Norad har en ekstern varslingskanal betjent av BDO AS for å styrke internkontroll og korrupsjonsbekjempelse i bistanden. Kanalen er opprettet for å gjøre det enkelt og trygt å varsle om misligheter både for ansatte og andre. Ved mistanke om ulovlige, uetiske eller kritikkverdige forhold kan det varsles åpent eller anonymt via:

<https://varsling.whistleblownetwork.net/FrontPages/Default.aspx>

Mer informasjon om varsling finnes på:

<https://www.norad.no/aktuelt/varslingstjeneste>

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid
Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 OSLO
Besøksadresse: Bygdøy alle 2, Oslo
Tlf: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99

www.norad.no / postmottak@norad.no

ISBN: 978-82-7548-873-0

Oppsummering av resultater og aktiviteter i 2015

Varslingsteamet ferdigbehandlet 63 varsler i 2015. 33 av varslene var av en slik karakter at varslingssak ble opprettet og meldt Utenriksdepartementet.

	2013	2014	2015
Saker opprettet	32	29	33
Saker avsluttet	37	37	39
Totalt tilbakebetalt	1 121 801	837 890	1 404 653

Nulltoleranse mot korrupsjon

Norad praktiserer nulltoleranse for korrupsjon og andre typer økonomiske misligheter. Dette gjelder for Norads egen forvaltning og for alle mottakere av Norads bistandsmidler.

Innholdet i nulltoleransepolitikken er nærmere forklart i kapittel 2 i Prop. 1S - Utenriksdepartements årlige budsjettproposisjon - om kvalitetssikring og kontroll av tilskuddsmidlene.

Mislighold vs. Mislighet:
Mislighet er et mislighold gjort med *overlegg*

22 av de 39 avsluttede sakene i 2015 endte med reaksjon.

Nulltoleranseprinsippet er nedfelt i alle avtaler som inngås med tilskuddsmottakere, og har både et forebyggende og reaktivt innhold. De som mottar bistandsmidler skal aktivt forebygge misligheter. Ved enhver mistanke om misligheter skal Norads varslingsteam informeres. Tilskuddsmottakeren har videre plikt til å undersøke om avtalebrudd har funnet

sted og kartlegge konsekvensene av avtalebruddene. Norads varslingsteam påser at undersøkelsene er tilstrekkelige til å fange opp de mislighetene som eventuelt har skjedd. Etablert praksis tilsier at alle midler som har vært gjenstand for misligheter skal tilbakebetales til Norad. Tilbakebetaling er en av flere reaksjonsformer ved misligheter. Erfaringene fra varslingssakene brukes aktivt for å skape mer effektive forvaltningssystemer.

§ Norad kan kreve alle midler tilbake dersom...

Behandling av varslingssaker

Norad innførte i 2011 [*Retningslinjer for Norads håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*](#).

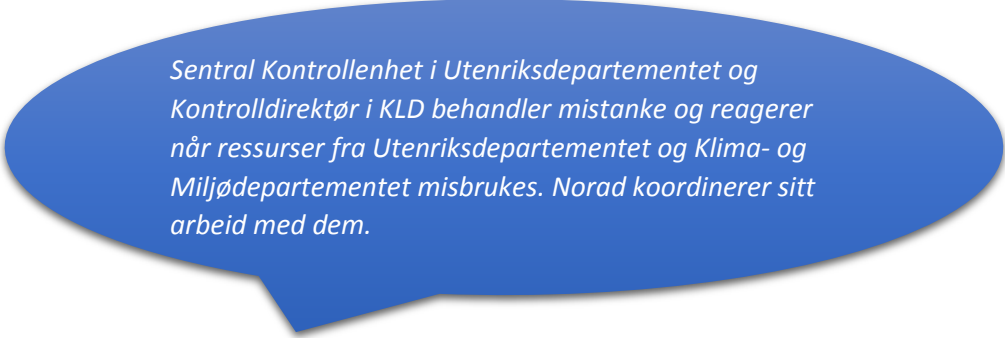
Samme år ble Varslingsteamet opprettet, med ansvar for at retningslinjene følges opp. Retningslinjene omhandler ansvar, roller og prosedyrer ved oppfølging av mistanker om misligheter, og gir også Varslingsteamet oppdrag å arbeide forebyggende, ved at erfaringer fra varslingssakene føres tilbake til forvaltningen for styrking av internkontrollen.

Norads varslingsteam rapporterer til Norads Direktør via avdelingsdirektør i Avdeling for metode og resultater. Direktøren fatter beslutningen i varslingssakene. Ved krav om tilbakebetaling av midler, sendes kravet til Norads avtalepartner. Varslingssaken avsluttes når de misligholdte midlene er tilbakebetalt. I saker der forholdet antas å dreie seg om mislighold av avtalen med Norad, uten vinnings forsett, behandles disse av den aktuelle tilskuddsavdelingen i Norad, og ikke av Varslingsteamet.

Norad rapporterer til Utenriksdepartementet om saker som gjelder tilskuddsmidler over Utenriksdepartementets budsjett, og til Klima- og miljødepartementet om saker som gjelder klima- og skogmidler. Alle avsluttede saker med reaksjon publiseres kvartalsvis på Utenriksdepartementets hjemmeside på regjeringen.no.

Norads reaksjoner ved misligheter og/eller mislighold er hjemlet i avtalen med tilskuddsmottaker. Anmeldelse skal vurderes ved mulig lovovertrедelse. Pågående varslingsaker er i hovedsak unntatt offentlighet, men resultatet av varslingssakene offentliggjøres. Både under behandlingen og etter at sakene er avsluttet, praktiserer Norad vern av varslere.

Norad har interne prosedyrer for behandling av mistanker om økonomiske misligheter. Alle saker som varsles skal håndteres korrekt og likeartet, med klar ansvarsfordeling mellom Varslingsteamet og tilskuddsavdelingene.



Sentral Kontrollenhet i Utenriksdepartementet og Kontrolldirektør i KLD behandler mistanke og reagerer når ressurser fra Utenriksdepartementet og Klima- og Miljødepartementet misbrukes. Norad koordinerer sitt arbeid med dem.

Varslingssakene hvor det påvises misligheter er eksempler på at det har vært mulig å urettmessig berike seg av bistandsmidlene. Tilstrekkelige forebyggende tiltak har da som oftest ikke har vært på plass eller fungert. På den annen side er disse sakene eksempler på at mislighetene ble avdekket, enten fordi internkontrolltiltak fungerte eller ved at eksterne personer eller parter varselet om mistanker.

Typer misligheter og risiko



Varslingssakene i 2015 fant sted i følgende land: Afghanistan (1), Burundi (3), Elfenbenskysten (1), Etiopia (3), Gabon (1), Guatemala (1), India (1), Kenya (1), Kina (2), Madagaskar (1), Malawi (1), Maldivene (1), Mosambik (1), Nepal (2), Pakistan (1), Palestina (1), Sri Lanka (2), Sør-Sudan (1), Sør-Afrika (1), Tanzania (2), Thailand (1), Uganda (7), Zimbabwe (1). Tall i parentes er antall saker.

Deler av utviklingsarbeidet må nødvendigvis innebære risiko for økonomiske misligheter. Selv etter risikoidentifisering, -vurdering og risikodempende tiltak vil mange av Norads tilskuddsmottakere måtte tolerere gjenværende mislighetsrisiko for å få utført sitt viktige arbeid. Aksept for en viss mislighetsrisiko (risikotoleranse) står ikke i motstrid til nulltoleransepolitikken.

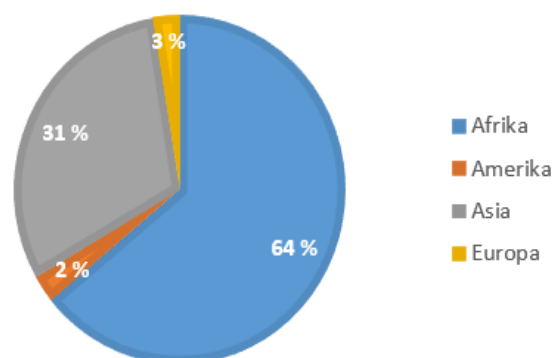
Mislighetsrisikoen må ses i sammenheng med at til dels store beløp og verdier overføres til områder der misligheter er utbredt. Effektiv kontroll kan svekkes av utfordrende rammevilkår. Fravær av sterke institusjoner, politisk ustabilitet og uklare forhold mellom formelle og uformelle maktstrukturer er bare noen eksempler på betingelser som preger kontrollmiljøet på en negativ måte og som høyner risikoen. Til tross for at Norads tilskuddsmottakere foretar skolering samt forhåndsvurderinger av partneres forvaltningskapasitet, kan det forventes hyppigere svikt i internkontrollen i slike kontekster.

Mislighetsrisikoen vil være ulik i ulike geografiske områder, men også variere mellom ulike former for organisering av arbeidet og innenfor ulike sektorer. For eksempel kan tilskuddsordninger med typisk kortvarige kontrakter, stor grad av anskaffelser eller institusjonsstøtte innebære andre risikoer enn støtte til organisasjoner som er spesialisert i kapasitetsbygging eller ressursforvaltning.

Disse overordnede forholdene ligger til grunn for vurdering av mislighetsrisiko i de enkelte tiltakene.

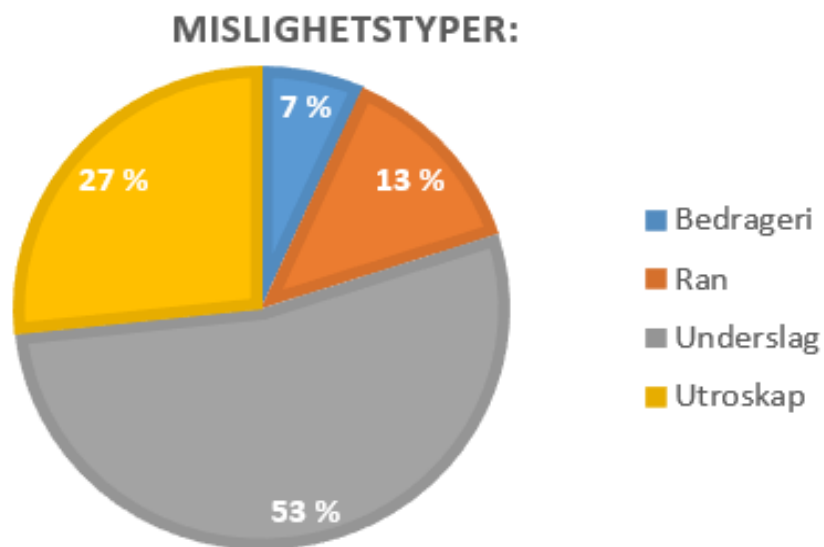
Varslingssakene dokumenterer at misligheter mot bistandsmidlene også skjer hos de meget profesjonelle og større bistandsaktørene. Mange av Norads tilskuddsmottakere med flerårige samarbeidsavtaler arbeider kontinuerlig for å styrke egen organisasjon og sine partnere i evnen til å identifisere, redusere og følge opp mislighetsrisiko.

VARSLINGSSAKER FORDELT PÅ REGIONER



Rapporterte saker til Norad i 2015 dreide seg om økonomisk utroskap, underslag, ran, tyverier og bedragerier. Antakelig var det også innslag av korrupsjon i flere av sakene, selv om det ikke ble dokumentert. 23 av varslene kom fra tilskuddsmottakere, tre fra ansatte i Norad og 13 fra eksterne varslere, hvorav kun to via den eksterne varslingskanalen.

Mislighetene skjedde blant annet gjennom overføring av midler til egen private konto, bruk av prosjektmidler til formål utenfor prosjektet, underslag av kontanter, for mye betalt i godtgjørelser, underslag av godtgjørelser, manipulering av innkjøp, overfakturerings og fiktiv fakturering, utbetaling av lønn til fiktiv person, forfalskning av bilag ved kjøp av varer og tjenester, og tyveri av kjøretøy og utstyr.



Av de 39 avsluttede sakene i 2015, faller størst andel (53%) inn under kategorien underslag.

Forebygging

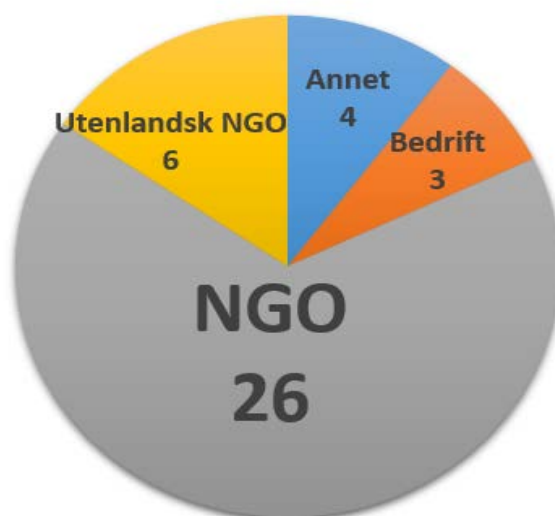
God risikoforståelse og etablering av risikoreducerende tiltak er mer effektivt mot misligheter enn reparasjon av skader som har skjedd. Forebygging, kartlegging, oppfølging og reaksjoner på misligheter er elementer som henger sammen i arbeidet for antikorrupsjon. Varslingsteamet bidrar gjennom tilbakeføring av erfaringene fra varslingssakene til styrket forvaltning av bistandsmidlene. I mange saker avdekkes sviktende internkontroll, og slike funn kan bidra til å identifisere og tette avvik i andre tiltak.

Bakgrunnssjekk: I 2015 arrangerte Norad, i samarbeid med Sentral Kontrollenhet i Utenriksdepartementet, et seminar om gjennomføring av forhåndsundersøkelser (due diligence). Deltakere på seminaret var representanter fra 34 norske organisasjoner som får støtte fra Norad. I Norad legges det økt vekt på å forsikre seg om at den aktuelle tilskuddsmottaker har holdninger, kompetanse og kapasitet til å forvalte bistandsmidler på en betryggende måte, samt å påse at det samme er tilfellet i neste ledd i bistandskjeden. Styrke og svakheter i mottakers internkontroll og forvaltningskapasitet må vurderes før avtale inngås og gjennom hele støtteperioden.

Det minste beløpet som ble tilbakebetalt i 2015 var **NOK 148**. Det største beløpet var **NOK 348.778**

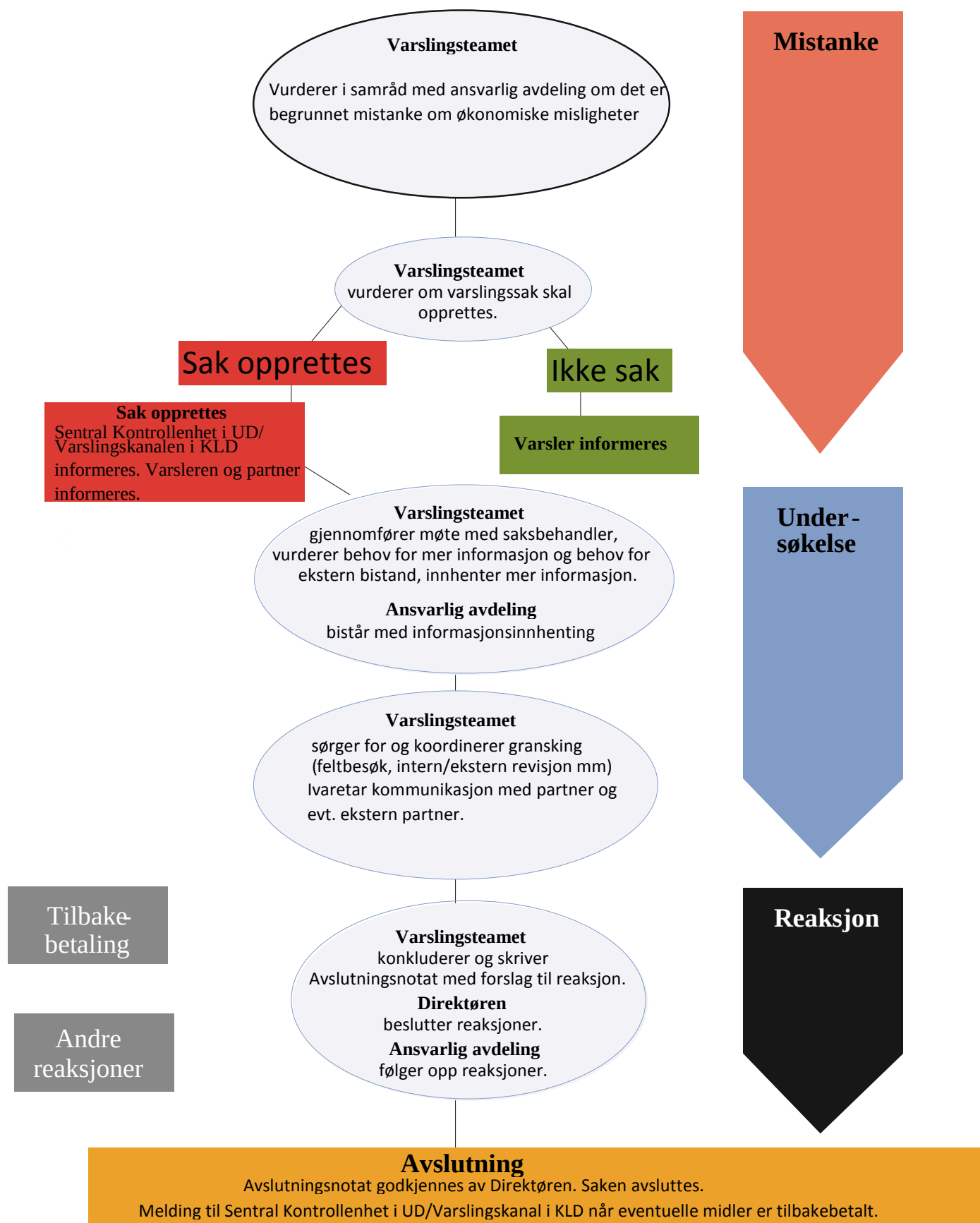
Internasjonalt samarbeid: Varslingsteamet i Norad har dialog med kontroll – og varslingsinstanser i andre land og med multilaterale granskningsenheter, i tett samarbeid med Sentral Kontrollenhet i Utenriksdepartementet. Dialog og informasjonsutveksling mellom givere, samt om tilnærming og metode for forebygging, avdekking og reaksjon, følger av internasjonal enighet om økt effektivitet i kontroll av bistanden. Ofte er flere givere involvert i én og samme varslingssak. At giverne utveksler informasjon seg imellom er iblant avgjørende for å avdekke bredden og omfanget i slike saker. Det kan eksempelvis dreie seg om at de samme kostnadene føres i regnskapene hos flere givere. At uredlige aktører vet at det snakkes sammen på giversiden kan i seg selv ha en forebyggende effekt.

Type avtalepartner



Av de 39 avsluttede sakene i 2015, omhandlet 26 frivillige organisasjoner.

Prosess ved håndtering av varslingssaker



Vedlegg

Alle Norads varslingsaker som ender i strafferettslige eller økonomiske krav, blir publisert kvartalsvis på www.regjeringen.no. Nedenfor er et sammendrag av alle Norads avsluttede saker for 2015, slik de ble publisert. Antall saker en organisasjon har på denne listen ikke nødvendigvis indikerer dårlig internkontroll. Tvert imot; hyppig rapportering fra organisasjonene kan innebære at organisasjonen tar Norads nulltoleranse på alvor.

Første kvartal 2015		
Land/region	Tilskuddsmottaker	Kort beskrivelse av saken
Guatemala	Utviklingsfondet	Underslag og bedrageri hos lokal partner. Kr. 119.428
Uganda	Redd Barna	Bedrageri hos lokal partner. Kr. 20.380
Sør-Sudan	Kirkens Nødhjelp	Ran/tyveri i forbindelse med uroligheter. Krav foreldet. Kr. 0
Andre kvartal 2015		
Land/region	Tilskuddsmottaker	Kort beskrivelse av saken
Uganda	Safe Abortion Action Fund (SAAF)	Underslag, falske kvitteringer og falske revisjonsrapporter. Kr. 141.052
Sør-Afrika	Robert Carr Civil Network Fund	Underslag. Udokumenterte utgifter. Kr. 26.956
Thailand	Wetland International Thailand Office	Underslag. Udokumenterte utgifter. Kr. 25.791
Malawi	Utviklingsfondet	Ran av lokal partner. Kr. 39.186
Madagaskar	Digni	Underslag hos lokal partner. Kr. 2.159
Sri Lanka	Elatec AS	Dokumentfalsk. Utstedt forelegg.
Tredje kvartal 2015		
Land/region	Tilskuddsmottaker	Kort beskrivelse av saken
Nepal	Atlas-alliansen / Norges blindforbund	Underslag hos lokal partner. Kr. 21.103
Zambia	SOS-barnebyer Zambia	Underslag ved lokalt kontor. Kr. 7.143
Elfenbensky sten	Digni/Norsk Luthersk Misjonssamband	Underslag hos lokal partner. Kr. 148
Zimbabwe	Studentenes og Akademikernes	Udokumenterte utgifter hos lokal partner. Kr. 4.839

	Internasjonale Hjelpefond (SAIH)	
Burundi	Care Norge / Burundi	Underslag hos lokal partner. Kr. 160.164
Burundi	Care Norge / Burundi	Underslag hos lokal partner. Kr. 6.456
Burundi	Care Norge / Burundi	Underslag hos lokal partner. Kr. 348.778
Fjerde kvartal 2015		
Land/region	Tilskuddsmottaker	Kort beskrivelse av saken
Etiopia	Tørrelands-koordineringsgruppen	Ekstern granskning avdekket regnskapsføringer uten tilstrekkelig dokumentasjon og brudd på interne retningslinjer. Lokalansatt ble sagt opp. 1.760 kroner er tilbakebetalt.
Mosambik	SOS Barnebyer	Symaskiner forsvant fra et lager i Tete. Disse var delfinansiert av Norad. Forholdet politianmeldt, en ansatt sagt opp og en annen fikk disiplinære reaksjoner. 11.609 kroner er tilbakebetalt.
Etiopia	Digni / Green Livelihood Programme	Interne undersøkelser og ekstern revisjon avdekket urettmessige utbetalinger hos Dignis lokale partner Green Livelihood Programme. 79.430 kroner er tilbakebetalt.
Afghanistan	Flyktninghjelpen	Flyktninghjelpens internkontroll avdekket underslag av godtgjørelser i et undervisningsprogram. 11.317 kroner er tilbakebetalt.
India	Digni / Lutheran World Service India Trust	Mislighold ved to anledninger hos Dignis lokale samarbeidspartner Lutheran World Service India Trust. Ved en anledning ble midler urettmessig satt inn på en «General reserve»-konto, og ved en annen anledning ble midler brukt til å kjøpe en leilighet uten at dette var klarert eller budsjettet for. 329.451 kroner er tilbakebetalt.
Uganda	Digni / Christian Sports Contact Uganda	Dignis lokale samarbeidspartner CHRISC underslo midler. Underslaget ble muliggjort og skjult gjennom fiktive og manglende regnskapsbilag. 6.606 kroner er tilbakebetalt.