



Oppsummering

Evaluering av støtte til arbeid mot korrupsjon

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.

Rapportens tittel:

Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009

Evalueringen er gjennomført av ITAD i samarbeid med LDP

1. Innledning

Evalueringen er utført av konsulentsekskapet ITAD på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad (leder) og fem andre evalueringkontorer: Sida og Sadev (Swedish Agency for Development Evaluation) i Sverige, DFID i Storbritannia, Danida i Danmark og Den asiatiske utviklingsbanken. Evalueringsrapporten – *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts* (Report 6/2011) - ble offentliggjort 18. oktober 2011 og presentert på et seminar samme dag.

2. Bakgrunn. Formål

Internasjonal bistand økte vekten på arbeid mot korrupsjon midt på 1990-tallet, men 15 år senere er det fortsatt betydelig korrupsjon i land som mottar bistand.

Formålet med evalueringen var å finne ut hvordan støtte på dette området kan gi bedre resultater.

Oppdraget omfattet Asiabankens, Danmarks, Storbritannias, Sveriges og Norges bistand, med landstudier i Vietnam, Bangladesh, Tanzania, Zambia og Nicaragua. Evalueringen konsentrerte seg om relevans – blant annet om støtten var godt nok tilpasset forholdene i de enkelte landene – og måloppnåelse. Evalueringlaget ble bedt om å legge vekt på korrupsjon som rammer kvinner og fattige.

3. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

Generelt om arbeidet i mottakerlandene

- de aktuelle giverlandenes bistand har i økende grad blitt administrert av mottakerlandenes egen finansforvaltning, og evalueringen antar at dette er en av grunnene til at en sett flere større korrupsjonssaker knyttet til bistand og offentlig sektor de siste årene
- alle de fem giverne hadde økt vekten på arbeid mot korrupsjon det siste tiåret
- giverne hadde stort sett ikke landstrategier for arbeid mot korrupsjon

(noen unntak for Danmark og Asia-banken)

Relevans

- Giverne har i stor grad innrettet støtten etter mottakerlandenes egne prioriteringer for styresett, hatt god innflytelse på landenes eget arbeid og hjulpet til med å utvikle deres planer
- Givernes analyse av korrupsjon og korrupsjonsårsaker i landene har vært mangelfull. Korrupsjonsstudier om utdanningssektoren i Bangladesh utgjør et unntak
- Korrupsjonens virkning på fattige har blitt lite studert, blant annet på grunn av mangel på data. Nasjonale studier kunne imidlertid ha blitt utnyttet bedre
- Støtte til reformer i offentlig forvaltning har i liten grad vært knyttet direkte til arbeid mot korrupsjon, muligens med unntak for støtten til riksrevisjoner
- Giverinnsats har som regel vært i samsvar med FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC), men rettsvesen, uavhengighet for påtalemyndighet, og privat sektors ansvar er områder som har fått lite oppmerksomhet

Måloppnåelse (effectiveness)

- Giverne har bidratt til å styrke institusjoner og systemer i alle de fem landene, men det kan ikke dokumenteres at dette har ført til mindre korrupsjon
- Støtte til offentlig finansforvaltning har bidratt til bedre systemer. Reform av internkontrollsystemer, rettsvesen og offentlig sektor generelt har imidlertid gått langsomt
- Støtte til riksrevisjoner har vist gode resultater. Noe støtte til spesielle antikorrupsjonsinstitusjoner var også

vellykket men avhengig av lokal ledelse, fagfolk og rettsvesen.

- Det foreligger eksempler på vellykket støtte til politi og andre lov og orden-institusjoner.
- Støtte til frivillige organisasjoner har variert mye mellom landene men har ofte gitt resultater, blant annet gjennom bedre overvåking av tjenestelevering.
- Begrensninger i ytringsfrihet kan ha hindret enkelte forsøk på kampanjer mot korrupsjon.
- "Task Force on Corruption" i Zambia er det eneste påviste eksemplet på oppsporing og tilbakeføring av penger - 36 millioner USD. Tiltaket var imidlertid dyrt og det sivile samfunnet lite engasjert. Evalueringslaget tviler på bærekraften.

Noen støtteformer som ble funnet viktige:

- kombinasjon av kunnskapsbygging (undersøkelser, revisjon) og offentlig informasjon (gjennom media eller debatt i nasjonalforsamlinger)
- samarbeidstiltak mellom etablerte institusjoner, for eksempel mellom antikorrupsjonskommisjoner og frivillige organisasjoner og mellom riksrevisjoner og nasjonalforsamling. Det ble ikke funnet noe eksempel på at samarbeid mellom antikorrupsjonskommisjoner og rettsvesenet ga resultater
- opplæring av offentlige ansatte - for å fremme integritet og motvirke kjente former for korrupsjon - som del av reformer i offentlig institusjoner
- støtte til lokal overvåking av tjenestelevering

Andre funn:

- Giverne har ofte reagert på misbruk av bistandsmidler, hver for seg eller samlet. Giverne har imidlertid ingen god oversikt over hvor ofte korrupsjon i offentlig sektor fører til misbruk av bistandsmidler, og det er lite dokumentasjon på hvor mye som har blitt betalt tilbake
- misbruk av bistandsmidler fortsetter å være et betydelig problem, og flere korrupsjonsskandaler den siste tiden har tydet på at bistand kan føre til korrupsjon
- dårlig giverkoordinering har noen ganger hemmet arbeidet i landene, og koordinering ledet av multilaterale organisasjoner har i flere tilfelle vært lite effektiv
- givers påvirkning på nasjonal policy gjennom dialog er begrenset men kan spille en rolle når nasjonale forhold ligger til rette for reformer (eks. Vietnam)
- givernes holdning til risikoforebygging og bruk av landenes egne finansforvaltningssystemer varierer. Noen givere bruker disse systemene i forbindelse med budsjett- eller sektorbudsjettstøtte
- korrupsjonssaker knyttet til bistand har ført til tettere kontroll og krav om mer regnskapsrapportering og revisjon. Manglende koordinering på dette området kan stride med prinsippene i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet
- givernes politiske beslutninger om å være engasjert på en sektor kan føre til at de demper reaksjonene ved korrupsjon
- når bistand står for en stor andel av pengene på et område, kan reduksjon

som følge av korrupsjon gi negative konsekvenser for befolkningen. Dette gjelder ikke minst på sosiale sektorer, og det kan være en fordel om støtten skjer gjennom forskjellige kanaler

- økt oppmerksomhet og overvåking har styrket lokal kontroll og gradvis bidratt til en ny innstilling, noe fremtidig antikorrupsjonsstøtte kan dra nytte av.

4. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger til giverne

1. bygge antikorrupsjonsarbeidet bedre på kunnskap om de enkelte landene, samordne arbeidet bedre med øvrig bistandsvirksomhet, og informere tydeligere om arbeidet. *Praktiske tiltak: knytte antikorrupsjonsstrategi og tiltak bedre sammen; utvikle endringsteorier som forklarer grunnlaget for antikorrupsjonspolitikken; og regelmessig utvikle arbeidet i tråd med ny kunnskap fra nasjonale og internasjonale undersøkelser.*
2. investere mer i å skaffe ny kunnskap og spre denne. *Praktiske tiltak: bygge mer på landenes egen overvåking og evaluering; følge opp støtte til nye undersøkelser med midler til informasjon; og legge mer vekt på å få frem informasjon om ulike grupper (etter blant annet landsdel, kjønn og inntektsnivå).*
3. knytte styresettiltak og spesifikke antikorrupsjonstiltak bedre sammen og være mer oppmerksom på risiko på styresettområdet. *Praktiske tiltak: kartlegge bedre hvordan reformtiltak innen offentlig forvaltning, særlig finansforvaltning, kan redusere korrupsjon; utnytte og støtte eksisterende tiltak for å forebygge, oppdage*

og straffe korrupsjon i offentlig forvaltning; identifisere former for korrupsjon som kan skade giver-støttede tiltak.

4. ha sektorvise planer for antikorrupsjonsarbeidet, med vekt på fattigdom og kjønn. *Praktiske tiltak: løpende vurdere drivkrefter for korrupsjon på ulike områder og hvordan korrupsjon virker på fattige; og støtte lokal overvåking av tjenester for de fattige.*
5. støtte samarbeid mellom institusjoner heller enn isolerte institusjoner. *Praktiske tiltak: arbeide for felles databaser og annen informasjonsdeling; etterstrebe faglig samarbeid mellom nasjonale og internasjonale institusjoner og støtte partnerskap med politi, rettsvesen og privat sektor.*
6. ha en mer helhetlig tilnærming i arbeidet mot korrupsjon. *Praktiske tiltak: arbeide for en felles antikorrupsjonsholdning blant bilaterale og multilaterale givere; få til bedre dekning, eventuelt gjennom mer fellesfinansiering; og bruke budsjettstøtte og andre former for samordnet kontakt til å klarlegge udekkede områder.*
7. utnytte muligheter til å støtte langsiktige, forebyggende innsatser. *Praktiske tiltak: støtte nasjonale kontrollmekanismer og søke tilpasning til nasjonale systemer.*
8. Etablere en "gjør ikke skade"-tilnærming. *Praktiske tiltak for giverne: ta hensyn til at bistandstiltak kan lede til korrupsjon.*

5. Berørte parter kommentarer til evalueringen

Ambassaden i Guatemala kommenterte landrapporten for Nicaragua i e-post 14.11.11 og peker på at den sterke politiseringen av offentlige institusjoner i landet gjør arbeidet mot korrupsjon vanskelig. Ambassaden mener at rapporten er nyttig, ikke minst for vurderingen av eventuell fremtidig støtte til antikorrupsjon i Nicaragua etter at nåværende støtte avsluttes i februar 2012. Ambassaden noterer samsvar mellom rapportens anbefalinger og det foreliggende forslaget om fortsatt støtte til antikorrupsjon.

Ambassaden i Bangladesh, i samarbeid med seksjon for Sør-Asia, har følgende kommentarer (e-post 17.11.2011):

- Om evalueringen: Grundig og etterrettelig men uten overraskende funn. Noe ambivalente konklusjoner – den finner mye bra arbeid men varierende resultater
- Om funnet at svak giverkoordinering er et hovedproblem og har gjort støtten ineffektiv: Rapportens forklaringer på denne situasjonen spriker.
- Om funnet at det er svak sammenheng mellom givernes innsats og faktisk bidrag til anti-korrupsjon: Følges i liten grad opp, utover den generelle anbefalingen om å ha en fast men ikke-konfronterende holdning til styresettreformer
- Om funnet at resultater av støtten til reformer i offentlig forvaltning har vært blandet, og at en bør arbeide videre på dette området: En viktig observasjon som bør lede til nytenking om hvordan dette kan skje

- Om anbefalingene, generelt: Er rimelige. Enig i at det er viktig at givernes egne midler blir brukt riktig, samtidig som ambassaden peker på at dette har vært sentralt i norsk bistand lenge.

Fagdirektør for antikorrupsjon i Norad peker i e-post 11.11.11 på at Anti-korrupsjonsprosjektet i Norad har kommentert utkast til rapporter under evalueringens gang og underveis har vurdert funn og hatt kontakt om disse med involverte ambassader. Det gis derfor kun noen oppsummerende kommentarer:

- evalueringsprosessen var tung, med en viss interessent-tretthet spesielt rundt landstudiene
- endelig rapport er et godt bidrag til videre diskusjonen om hvordan giverne samlet kan styrke anti-korrupsjonsarbeidet
- anbefalingene er relevante og gjennomførbare, men vil kreve at anti-korrupsjonsarbeid prioriteres og at det stilles krav til ambassader og andre tilskuddsforvaltere om oppfølging.

Med utgangspunkt i viktige utfordringer for givere og samarbeidspartnere som rapporten legger vekt på, peker fagdirektøren blant annet på at:

- behovet for bedre integrering av anti-korrupsjon i de enkelte sektorer og tiltak bekreftes av forvaltningsgjennomganger Norad foretar på oppdrag fra departementet
- planlagt opplæring for Norads rådgivere vil gjøre det lettere å få med hensyn til anti-korrupsjon i planlagte og pågående tiltak

- det forhold at faglig rådgivning ikke er obligatorisk for tiltaksforvaltningen, svekker Norads mulighet til å påvirke
- om rapportens anbefaling om at giverne bør være tydeligere, bedre informert og samordnet når det gjelder anti-korrupsjonstilnærming: OECDs anti-korrupsjonsgruppe arbeider for å oppnå bedre samordning på landnivå
- om funnet at det mangler kunnskap om krefter bak korrupsjon og hvordan den fungerer: Informasjon som finnes brukes for lite. Mer obligatorisk opplæring og bedre kvalitetssikring fra ledelsen er aktuelle tiltak.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging

Det har vært stor interesse for evalueringen i oppdragsgiverorganisasjonene og hos andre. Antikorrupsjonssenteret U4 er i gang med å utarbeide et sammendrag om evalueringens viktigste funn.

Evalueringsoppdraget var begrenset til relevans – i hvilken grad givernes arbeid var tilpasset forholdene i det enkelte land – og måloppnåelse – om støtten hadde gitt eller kunne forventes å gi resultater, særlig for kvinner og fattige. Evalueringen gir naturlig nok ikke bastante svar. Når det gjelder relevans, er det imidlertid et gjennomgående funn at giverne ofte har hatt begrenset kunnskap om maktforhold og drivkrefter bak korrupsjon. Svak koordinering har vært en av årsakene til at eksisterende informasjon ikke har vært godt nok utnyttet av giverkollegiet.

Når det gjelder måloppnåelse, er det likevel verdt å merke seg at evalueringen finner en rekke eksempler på relevant innsats som har gitt resultater i form av økt samfunnsbevissthet om korrupsjon og bedre institusjoner. Den finner ikke dokumentasjon på at arbeidet faktisk har ført til mindre korrupsjon. Dette bør ikke i seg selv tas som kritikk av innsatsen, men snarere som en påminnelse om at korrupsjon er knyttet til et samfunns maktforhold og generelle utvikling og at vi fortsatt vet lite om hvordan bistand best kan bidra til å redusere korrupsjon. En annen påminnelse er at bistandspenger i seg selv kan bidra til korrupsjon.

Målgruppen for evalueringen var bistandsforvaltningen i nord. Selv om evalueringen var begrenset til relevans og måloppnåelse, hadde evalueringene en krevende oppgave. Det var et omfattende arbeid å kartlegge og vurdere fem givers virksomhet i fem land. En rigorøs evaluering av resultater, med kontrollgruppe, var ikke mulig. Evalueringen trekker sine konklusjoner på grunnlag av en kartlegging og vurdering av giverstøtten på grunnlag av dokumenter og intervjuer.

Fellesevalueringer er tungdrevne

Det ble lagt ned mye arbeid i å kommentere planene for evalueringen og rapportutkast underveis. Det viste seg å være ulike syn når det gjaldt hvor detaljert det var nødvendig å kommentere rapportene. Dels kunne dette bero på involverte personers ulike prioriteringer, dels på forskjeller mellom de oppdragsgivende organisasjonene. Noen av organisasjonene, blant annet Norad, har et klart

skille mellom evalueringsavdelingens og andre avdelingers kommentarer. Evalueringsavdelingen rolle er da å sørge for at evalueringene vurderer alle innkomne kommentarer, men at de selv skal bestemme hvordan de vil følge dem opp.

I noen av de andre organisasjonene ble kommentarer gitt som organisasjonens offisielle, uten noe skille mellom for eksempel fagavdelinger – som utgjorde en del av evalueringens objekt – og evalueringsavdelingen. I mange tilfeller reflekterte kommentarene da i første rekke disse avdelingenes synspunkter, samtidig som det ble forventet at konsulentene skulle følge opp kommentarene i større detalj enn det Norads evalueringsavdeling krever. Dette førte til at det ble flere og mer tidkrevende høringsrunder enn planlagt.

Evalueringsavdelingen var på forhånd kjent med at det ofte er krevende å gjennomføre fellesevalueringer. Ved en senere anledning bør en vurdere å ha en mer forpliktende avtale mellom oppdragsgiverne om korte tidsfrister og et begrenset antall høringsrunder, med henvisning til at interessenter kan gi kommentarer om bestående uenighet eller ytterligere synspunkter i fotnoter eller vedlegg i rapporten.

Evalueringssoppgaven dreide seg om å vurdere relevans og måloppnåelse for givernes arbeid i landene. Annet internasjonalt arbeid mot korrupsjon, for eksempel arbeid mot skatteunndragelser eller kapitalflukt, var ikke omfattet. Evalueringens funn og anbefalinger er derfor nært knyttet til det praktiske bistandsarbeidet i landene.

Hvordan bekjempe korrupsjon i land der normen er å favorisere sine nærmeste?

Evalueringsavdelingen, i samarbeid med Norads antikorrupsjonsprosjekt, har nylig fått utført en annen studie som er aktuell når en skal vurdere støtte til arbeid mot korrupsjon i utviklingsland. Studien, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned* (Report 4/2011), ble gjennomført av Hertie School of Governance i Berlin. Den er ikke en evaluering, og berører ikke norsk bistand direkte. Den ser på sammenhengen mellom utviklingsstadium og korrupsjon gjennom historien og trekker frem betydningen av lokale maktforhold for korrupsjon og antikorrupsjonsarbeid. Studien stiller spørsmål ved rådende strategier for arbeid mot korrupsjon og gir anbefalinger om hvordan innsatsen på området kan gi mer varige resultater.

Forfatterne hevder blant annet at arbeid mot korrupsjon ofte har vært mislykket fordi givernes har sett bort fra at "universelle" normer om nøytralitet og likebehandling ikke er universelle. Normen i fattige land er snarere å begunstige sine nærmeste. Oppskrifter fra rike land som ikke tar hensyn til lokale maktforhold vil sjelden lykkes. Bistandsgivere har for eksempel lagt for mye vekt på lover og regler mot korrupsjon, i land som mangler lov og orden og et fungerende rettsvesen. Spørsmålet "hva er det som forårsaker korrupsjon" er feil stilt, hevder forskerne. I stedet bør man spørre hva det er som får et samfunn til å utvikle seg fra å være "partikularistisk" – der regelen er å begunstige sine nærmeste - til "å bli Danmark", det vil si et samfunn der likebehandling av alle borgere er normen. Studien tar til orde

for mange små skritt som gradvis reduserer politiske muligheter og tilgjengelige ressurser for korrupsjon. Man er nødt til å satse på tiltak som landets maktelite går med på, men ikke bare det. Tiltakene må være slik at den samme eliten ikke uten videre kan nøytralisere dem senere. Bedre internett virker, finner forskerne, mens nye antikorrupsjonskommisjoner fort blir maktesløse.

Anbefalinger

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging.

1. Legge mer vekt på å få frem kunnskap og støtte informasjon om korrupsjon i landene, blant annet ved å støtte oppbyggingen av landenes egen overvåking og evaluering.
2. Forklare grunnlag og mål for antikorrupsjonspolitikken bedre.
3. Fattige og kvinner: Legge mer vekt på hvordan korrupsjon rammer utsatte grupper.
4. Heller støtte samarbeid mellom institusjoner i landene enn enkeltinstitusjoner.
5. Koordinering: Sammen med andre givere - ved hjelp av blant annet FN-konvensjonen mot korrupsjon - kartlegge udekkete områder og vurdere å støtte disse.
6. Støtte landenes egne langsiktige, forebyggende innsatser og tilpasse bistanden til nasjonale systemer.
7. Ikke gjøre skade: Huske at dårlig bistandstiltak kan lede til korrupsjon.

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: 978-82-7548-639-2

Foto: Himalaya, Nepal. Bjørnulf Remme

Design: 07 Xpress AS