

Presentasjon for media 3.12.2024

Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden

Den samlede bistanden har økt fra 32,8 milliarder kroner i 2013 til 58,6 milliarder kroner i 2023. Riksrevisjonen har undersøkt bistandsutbetalingene som blir forvaltet av Utenriksdepartementet, Norad og utenriksstasjonene.

Midler til utviklingsformål og humanitær bistand innebærer generelt en høy risiko for økonomiske misligheter.

For myndighetene er nulltoleranse for økonomiske misligheter et grunnleggende premiss for tildeling og forvaltning av bistandsmidler.

Det samme er antikorrupsjon: Forvaltningen må ha tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som blir støttet av Norge, ikke bidrar til korrupt praksis.

Utenriksdepartementet har vært tydelig på at bistand forutsetter en vilje til å ta risiko, men understreker samtidig at risikoen skal være kartlagt og kjent for bevilgende myndigheter.

Risikoreduserende tiltak skal bli iverksatt for å forebygge misligheter og for å begrense skaden dersom misligheter skulle oppstå.

I undersøkelsen Riksrevisjonen offentliggjør i dag, har vi sett på systemet for håndteringen av risikoen. Vi har ikke hatt til hensikt å avdekke økonomiske misligheter.

Vi har undersøkt om Utenriksdepartementet og Direktoratet for utviklingssamarbeid, Norad, håndterer risikoen for økonomiske misligheter effektivt i sin forvaltning av bistanden.

Kort oppsummert viser denne undersøkelsen at det er vesentlige mangler i hvordan Utenriksdepartementet og Norad forebygger, avdekker og reagerer på økonomiske misligheter.

Manglene handler blant annet om at den overordnede styringen er for svak.

Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er i begrenset grad et tema i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad og i virksomhetsstyringen i departementet og direktoratet.

Aspektet som går igjen, er generelle føringer om at bistandsmidlene skal forvaltes i tråd med prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn.

Disse føringene er til dels uklart definert og ulikt forstått, noe som svekker dem som styringssignaler.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har etablert systemer eller rutiner som gir ledelsen i departementet og direktoratet styringsinformasjon om hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter fungerer.

De har heller ikke etablert prosedyrer for å sikre at risikoen for økonomiske misligheter blir vurdert på virksomhetsnivå.

Det foreligger per i dag ingen overordnede, helhetlige vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen.

Konsekvensen er at forvaltningen mangler et grunnlag for å prioritere innsatsen.

Bistand blir gitt i land der risikoen for økonomiske misligheter generelt er høy.

Derfor må Utenriksdepartementet og Norad legge til grunn at misligheter vil kunne skje.

Tiltak for å forebygge og avdekke misligheter skal være basert på en vurdering av hvor og hvordan risikoen kan vise seg i den aktuelle sammenhengen.

Utenriksdepartementet og Norad stiller i dag ikke krav til verken organisasjonene som mottar de norske bistandsmidlene, altså tilskuddsmottakerne, eller saksbehandleren i den norske bistandsforvaltningen om å vurdere risikoen for misligheter.

Tilskuddsmottaker viser i denne sammenheng til organisasjonene som departementet og direktoratet overfører bistandsmidlene til, for deres gjennomføring av bistandsprosjektene.

Vi mener det er en svakhet ved systemet at det ikke stilles krav om å vurdere denne risikoen

I flere av bistandsavtalene vi har gjennomgått, er tilskuddsmottaker lite konkret på hvordan økonomiske misligheter kan påvirke måloppnåelsen i prosjektene.

Å erkjenne at det er risiko for økonomiske misligheter i et prosjekt, er bare starten på en prosess der man planlegger hvordan risikoen skal håndteres.

Mangelfull vektlegging av risikoen for økonomiske misligheter, både før og etter avtaleinngåelse, er etter Riksrevisjonens vurdering en vesentlig svakhet.

Forvaltningen ivaretar ikke i tilstrekkelig grad ansvaret sitt for å forsikre seg om at tilskuddsmottakeren har en risikobasert og forsvarlig kontroll med bevilgede midler.

Undersøkelsen viser flere svakheter i innretningen og utøvelsen av kontrolltiltak i tilskuddsforvaltningen i Utenriksdepartementet og Norad.

Blant annet ser vi at forvaltningen i flere tilfeller inngår avtaler om prosjekter, til tross for at tilskuddsmottakeren ikke oppfyller forvaltningens krav til dokumentasjon på avtaletidspunktet.

Vi ser disse svakhetene i dokumentasjon også hos mangeårige mottakere av norsk bistand.

I en av avtalene vi har gjennomgått, ble den beløpsmessige rammen for avtalen doblet i avtaleperioden.

En økning kom uten at tilskuddsmottakeren hadde innfridd krav nedfelt i avtalen om å utbedre dokumentasjon i den opprinnelige søknaden.

Utenriksstasjonen som forvalter avtalen, gjorde heller ingen ny risikovurdering, selv om utvidelsen også innebar nye aktiviteter som ikke sto i den opprinnelige avtalen.

Utenriksstasjonen lettet i stedet på avtalte kontrolltiltak knyttet til anskaffelser, til tross for at tilskuddsmottakeren var ny, og at krav til dokumentasjon ikke var innfridd.

Utenriksdepartementet og Norad har over tid vært kjent med svakheter i kontrollen som skal bli utført før utbetalinger.

Kontroll i forbindelse med utbetalinger er sentralt for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.

Utøvelsen av denne kontrollen er særlig viktig på utenriksstasjonene fordi lokalt ansatte kan være utsatt for press fra lokalt forankrede tilskuddsmottakere.

Vi vil understreke at kontroll i forbindelse med utbetalinger er et grunnleggende ansvar i all tilskuddsforvaltning.

Kontrollen er også særlig viktig for risikoen for økonomiske misligheter; den er en mulighet for å avdekke og stoppe forsøk på økonomiske misligheter idet de er i ferd med å skje.

Å stoppe dem på dette tidspunktet vil være viktig, både finansielt og med tanke på de negative konsekvensene eventuelle misligheter kan ha for målgruppene for prosjektene.

God kompetanse blant saksbehandlerne er en viktig forutsetning for å sikre kvalitet i tilskuddsforvaltningen.

Vi ba saksbehandlerne i utenrikstjenesten og Norad ta stilling til påstanden om at de får den opplæringen de trenger for effektivt å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter.

Kun syv prosent av saksbehandlerne sa seg helt enig i påstanden om at de får nødvendig opplæring. Hele 28 prosent var enten helt eller delvis uenig i påstanden.

Gjennomgangen av økonomi- og revisjonsrapporter blir pekt på som en særlig utfordring av både Norad, Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene.

Vi ser i undersøkelsen vår også et eksempel på at en tilskuddsmottaker leverer revisjonsrapporter som ikke er i henhold til avtale, men uten at noen i forvaltningen reagerer på dette. Det til tross for at revisjonsrapporten skal inngå i kontrollen før utbetalinger.

Det er også utfordringer med tilskuddsmottakerens kompetanse og kapasitet til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner gikk i 2019 på eget initiativ sammen og ba Utenriksdepartementet om mer kunnskapsoverføring og veiledning i hvordan risikoen for økonomiske misligheter i bistanden skal håndteres med hensyn til både forebygging og oppfølging når mistanken oppstår.

I 2024 – fem år etter – jobber Norad fortsatt med oppdraget.

Forhold som kan antyde økonomiske misligheter blir ofte betegnet som *Røde flagg*.

Mange saksbehandlere oppgir at de identifiserer røde flagg for økonomiske misligheter i forvaltningen av avtaler.

Det er positivt at eventuelle røde flagg avdekkes!

Disse røde flaggene er ikke nødvendigvis økonomiske misligheter. De vil i mange sammenhenger ha en annen forklaring, som tilfeldige feil.

Vi vil likevel peke på at Utenriksdepartementet og Norad ikke har noe krav til systematisk registrering av røde flagg eller dokumentasjon av saksbehandlerens videre oppfølging av disse.

Det svekker oppfølgingen av risikoen i den enkelte avtale. Og det svekker forvaltningens mulighet til å gjøre seg kjent med risiko og se tendenser på tvers av avtaler i bistandsporteføljen.

Dette er kunnskap som i sin tur kunne ha vært brukt til å styrke kontrollmiljøet både internt i forvaltningen og lenger ut i tilskuddskjeden.

Mye av den norske bistanden blir gitt gjennom den multilaterale kanal, altså internasjonale organisasjoner som Verdensbanken og FN.

Vi har sett på håndteringen av et kjent tilfelle av påstander om styringssvikt og mulige økonomiske misligheter i FN, nærmere bestemt i FNs kontor for prosjekttenester, forkortet UNOPS.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og styret i UNOPS var forelagt informasjon fra FNs kontroll- og tilsynsorganer om risikoen i flere år i forkant av at saken ble kjent.

Til tross for flere kritiske rapporter, fulgte ikke departementet dette opp.

Det er viktig at Utenriksdepartementet ivaretar kontrollansvaret sitt overfor multilaterale organisasjoner på en bedre måte.

Undersøkelsen viser avslutningsvis at oppfølgingen av mistanker om økonomiske misligheter ikke er tilstrekkelig.

Tilskuddsmottaker etterlever i mange tilfeller ikke avtalefestede krav om å umiddelbart varsle til Utenriksdepartementet og Norad ved mistanke. Granskninger av mistanke er også av variabel kvalitet.

Undersøkelsen viser at forvaltningen må ha en tettere oppfølging av at tilskuddsmottaker oppfyller sine forpliktelser til å reagere ved mistanke om økonomiske misligheter.

Samlet sett viser undersøkelsen at forvaltningens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden har betydelige svakheter. Håndtering av risikoen er ikke så effektiv som den kunne og burde ha vært.

Arbeidet med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter er ikke i samsvar med hva bistandsforvaltningens egenart, risiko og vesentlighet skulle tilsi.

Dette er **kritikkverdig**.

I undersøkelsen har vi funnet svakheter og mangler ved alle elementene som bør inngå i en helhetlig og effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter:

- Overordnet styring,
- vurdering av risiko,
- målretting og gjennomføring av kontrolltiltak,
- og oppfølging av mistanke om økonomiske misligheter.

Det er derfor behov for at Utenriksdepartementet sørger for at det skjer vesentlige forbedringer i håndteringen.

Takk for oppmerksomheten!