



FÆLLESEVALUERING AF INDSATSER MOD KORRUPTION



EVALUERING RESUMÉ

2011.07

Fællesevalueringen af fem donorlandes indsatser imod korruption dækker perioden 2002-09 og bygger på landebesøg i og studier af fem lande: Bangladesh, Nicaragua, Tanzania, Vietnam og Zambia. Landebesøgene fandt sted i perioden fra november 2009 til april 2010. Bag evalueringen står Institut for Evaluering af Internationalt Udviklingssamarbejde (SADEV, Sverige), Den Asiatiske Udviklingsbank (ADB) og de statslige bistandsorganisationer i Danmark (Danida), Norge (Norad), Storbritannien (DfID) og Sverige (Sida). Norad ledede donorgruppens arbejde med koordinering af evalueringen, der er foretaget af de britiske konsulentfirmaer ITAD og The Law & Development Partnership Limited (LDP) i samarbejde med konsulenter fra de involverede lande.

Overordnede konklusioner

Korruption er inden for de seneste ti år rykket højere op på den politiske dagsorden og diskuteres nu meget mere åbent end tidligere i både donor- og i udviklingslande. Det skyldes ikke mindst de nye principper for udviklingsbistand, der blev formuleret i Paris-erklæringen fra 2005. I forlængelse af disse principper kanaliserer donorerne en stadig større del af deres bistand gennem partnerlandenes egne systemer, hvilket har ført til øget fokus på disse systemer og deres svagheder. Sammen med ratificeringen af FN's Antikorruptions-Konvention (UNCAC) har det bidraget til, at donorerne har øget deres indsats imod korruption og for god regeringsførelse.

Evalueringen konkluderer, at donorenes konkrete støtte til at bekæmpe korruption i varierende grad har været relevant og effektiv. Blandt andet har

den medvirket til at styrke institutioner og systemer i alle de fem lande, evalueringen omfatter. Donorerne har også bidraget til at ændre bevidstheden om korruption i partnerlandene og haft en positiv indflydelse på dagsordenen mht. korruptionsbekæmpelse i de forskellige lande. Der peges dog også på en række begrænsninger, bl.a. at de positive resultater ikke afspejles i fald i korruptionen i nationale data og indekser, men det, at korruption nu diskuteres mere åbent, ses som et tegn på, at en proces er sat gang, som donorerne kan bidrage yderligere til. Evalueringen fremhæver adskillige eksempler på, at græsroddens overvågning af myndigheder har styrket lokal ansvarlighed, og den peger på, at afsløring af små og store korruptionsskandaler kan være et sundt tegn på, at korruption nu oftere kommer frem i lyset.

Men risikoen for misbrug af bistanden er fortsat betydelig, og forskellige skan-

daler, der involverer misbrug af bistand, understreger, at der er behov for yderligere at styrke og forbedre indsatsen imod korruption. Korruption udryddes således ikke med en snuptagsløsning. Det kræver en langsigtet indsats at styrke institutioner, regeringsførelse og det folkelige pres imod korruption i partnerlandene.

Baggrund

Evalueringen tager udgangspunkt i FN's Antikorruptions-Konvention (UNCAC) fra 2003, som alle donororganisationerne bag evalueringen har tilsluttet sig. De fem partnerlande, som evalueringen dækker, er udvalgt, så forskellige forhold er repræsenteret (politiske vilkår, donorindsatser, civilsamfundsforhold osv.). Fælles for dem er dog, at korruption anses for udbredt.

Evalueringen understreger, at det kræver andet og mere end specifikke anti-korruptionsindsatser at bekæmpe og forebygge korruption. Den støtte, der ydes under brede overskrifter som 'god regeringsførelse' (f.eks. styrkelse af den offentlige, finansielle administration) og 'styrkelse af civilsamfundet', er uhyre vigtig, og de indsatser har evalueringen derfor også kigget på.

Derudover er der i hvert af de fem lande udvalgt en sektor eller et område, hvor de fem donorerers konkrete indsats for at reducere korruptionen er analyseret. I Bangladesh er der set på grunduddannelse, i Nicaragua på naturressourcer, i Tanzania på generel budgetstøtte, i Vietnam på infrastruktur på landet, og endelig blev der set på sundhedssektoren i Zambia.

Delkonklusioner

Paris har sat øget fokus på korruption
Evalueringen fremhæver, at vedtagelsen af FN's Antikorruptions-Konvention

(UNCAC) i 2003 og Paris-erklæringen om mere effektiv bistand fra 2005 har bidraget til at ændre donorenes fokus på korruption og tilgang til dens bekæmpelse. Donorerne har bl.a. øget deres støtte til forbedring af partnerlandenes offentlige forvaltning og administration. Sideløbende er tidligere tiders projektbistand gradvist blevet afløst af mere program- og budgetstøtte, og donorerne har styrket deres interne politik på korruptionsområdet. Det har den afledte effekt, at kampen imod korruption ikke blot handler om at undgå misbrug af donorenes 'egne' bistandsmidler, men i stigende grad også om generelt at forebygge korruption i partnerlandet, bl.a. ved at fremme god regeringsførelse.

Øget fokus på korruption rummer også farer

Evalueringen understreger, at donorenes øgede fokus på korruption og risikoen for svagheder i partnernes egne systemer kan få dem til at agere på en måde, der strider imod intentionerne i Paris-erklæringen. F.eks. har donorer trods deres principielle tilslutning til Paris-erklæringen valgt at kanalisere bistand gennem parallelle projektenheder i et forsøg på at sikre kontrollen med 'deres' bistand. Der er også eksempler på, at donorerne for at undgå korruption stiller store ekstrakrav om rapportering til partnerlandene i forvejen overbebyrdede systemer. Det kan være nødvendigt at skærpe kravene, men hvis donorerne gør det, er det væsentligt, at donorerne sikrer den indbyrdes koordination af kravene.

Støtten er tilpasset landenes prioriteter

Evalueringen konstaterer, at donorerne har tilpasset deres indsatser til partnerlandenes egne prioriteringer i kampen mod korruption og fattigdom og fremme af god regeringsførelse. Donorerne har også medvirket positivt til mere bredt at sætte fokus på kor-

ruption i partnerlandene og har hjulpet dem med at udvikle nationale strategier imod korruption. Donorstøtten til antikorruptionskontorer og -enheder vurderes som relativt effektiv, selv om det har krævet mere tid og flere ressourcer end forventet at opbygge deres kapacitet. Det viser sig imidlertid, at deres succes eller fiasko afhænger mindre af donorstøtten end af interne faktorer i partnerlandet som adgang til kvalificeret arbejdskraft, stærk ledelse og velfungerende domstole.

Donorstøttede programmer har bidraget til at styrke økonomistyringen i den offentlige sektor i alle fem partnerlande. F.eks. har støtte til IT-systemer bidraget til at forbedre gennemsigtighed og i Zambia bl.a. til, at adskillige 'spørgelsesarbejdere' kunne stryges fra de offentlige lønningslister. Støtten til at styrke rigsrevisionen har været særligt relevant og effektiv. Men fremskridtene sker langsommere end forventet, og alle landerapporterne fortæller, at den interne revision i partnerlandene fortsat er svag. Der peges også på, at det ikke altid i tilstrækkelig grad er sikret, at støtten tilpasses de specifikke forhold i et land eller en sektor.

Behov for bedre forarbejde

Korruption er et kompliceret fænomen, der tilmed optræder meget forskelligt fra land til land. Alligevel kan evalueringen konstatere, at donorerne ikke laver tilstrækkeligt grundige analyser af udbredelsen af korruption og af, hvad det er, der driver korruption. Manglen på solid viden bidrager ifølge evalueringen til en tendens til at trække den samme opskrift op af skuffen uanset land og sektor. Samtidig finder evalueringen, at væsentlige faktorer ofte overses eller underbelyses, som f.eks. den 'lille' korruption, forbindelsen mellem korruption og fattigdom, korruption i den private sektor og i forbindelse med private, udenlandske investeringer.

Korruption er et vidt begreb

Der findes flere forskellige definitioner af, hvad korruption egentlig er. I evalueringen er den brede definition, 'misbrug af betroet autoritet til ulovlig vinding', brugt, fordi evalueringen forsøger at dække alle former for korruption: Både i den offentlige og den private sektor, den 'store' og den 'lille' korruption osv. Det er generelt anerkendt, at korruption – og dermed

effekten af indsatsen imod korruption – er vanskelig at måle. Det skyldes både, at korruption kan have mange forskellige former i forskellige sammenhænge, og at korruption foregår i det skjulte og også kan forekomme i de institutioner – politi og retsvæsen, der egentlig skulle afdække korruption. I mange sammenhænge – også i evalueringen – ses der i mangel på mere konkret information derfor på vurderinger af udbredelse af korruption.

Evalueringen finder, at mange donorer mangler en samlet anti-korruptionspolitik, der ville kunne styrke sammenhængen mellem indsatserne imod korruption i partnerlandene og internt i donororganisationerne. Danidas anti-korruptionspolitik fremhæves som den mest dækkende og sammenhængende blandt de involverede donorer og derfor som et eksempel til efterfølgelse.

Sammenhæng mellem indsatser ikke prioriteret højt nok

Evalueringen giver eksempler på, at det har virket positivt, når donorerne har støttet og styrket samspillet mellem forskellige institutioner, men finder samtidig at netop dette samspil ikke har fået tilstrækkelig opmærksomhed. Bangladesh-rapporten nævner for eksempel, at donorerne har forsømt at styrke samarbejdet mellem de mange forskellige institutioner, som spiller en vigtig rolle i kampen mod korruption. Donorerne kritiseres for at have underprioriteret støtten til at styrke domstolens integritet på trods af, at korruption netop i retsvæsenet i flere lande er et stort problem. Også skattemyndighederne burde i flere lande have fået større opmærksomhed fra donorerne.

Generelt har donorerne styrket deres indbyrdes koordinering i kampen mod korruption ved hjælp af fælles programmer og udveksling af analyser, men de kunne gøre mere for at sikre, at deres indsatser understøtter hinanden.

Støtte til vagthunde giver resultater

Donorstøtte til civilsamfundsorganisationer relateret til bekæmpelse af korruption vurderes generelt som effektiv, selv om der også her er store variationer fra land til land. Støtte til lokale organisationers overvågning af serviceydelser som sundhed og uddannelse har i alle de fem lande ført til positive resultater. Derimod er effekten af fortalervirksom-

hed og kampagner, hvoraf nogle var støttet af donorer, mere svingende. I alle lande ses der positive eksempler, men også vanskeligheder. Det skyldtes bl.a. regeringers forsøg på at intimidere civilsamfundsorganisationer, manglende adgang til offentlig information eller begrænsninger i ytringsfriheden. Det understreges, at en vigtig nøgle til at reducere korruption er at styrke de lokale kræfter, der stiller krav om god regeringsførelse, herunder civilsamfundet. Samarbejde mellem anti-korruptionskontorer og civilsamfundsorganisationer har vist sig effektivt og har været med til at styrke anti-korruptionskontorernes troværdighed. I Bangladesh og Zambia er de lokale afdelinger af Transparency International i følge evalueringen nu blandt de mest anerkendte anti-korruptionsaktører. Parlamentarier, medier og andre aktører, der agerer vagthunde over for den udøvende magt, har imidlertid hidtil kun fået mere begrænset støtte. Evalueringen fremhæver, at det er bemærkelsesværdigt, hvordan korruption nu diskuteres langt mere åbent i alle fem partnerlande, og hvordan bevidstheden om korruption er øget i befolkningerne, som dog stadig mangler redskaber og tilstrækkelig gennemslagskraft til for alvor at bekæmpe korruptionen.

Der findes ikke én 'rigtig' reaktion på korruption

Evalueringen giver langt fra noget entydigt svar på, hvordan donorer bør reagere på korruption, og den konkluderer, at der ikke findes ét rigtigt svar på spørgsmålet. Dertil er forholdene for forskellige fra sag til sag og fra land til land. Donorerne tolerance over for korruption varierer da også fra land til land og efter omstændighederne. Men generelt tegner der sig et billede af, at donorerne har skærpet deres krav om bedre regeringsførelse og integritet hos de ansatte i de institutioner, de støtter. Det hilses velkomment af mange

aktører i partnerlandene, fordi det øger presset for højere standarder for etik og gennemsigtighed. Evalueringen fremhæver specielt flere donorerers konsekvente reaktion i form af indefrysning af støtte, der sendte et klart signal om nul-tolerance, da der blev konstateret omfattende svindel med budgetstøtte i sundhedssektoren i Zambia. Samtidig fremhæver evalueringen, at indefrysning af støtte kan gå ud over netop de (fattige) mennesker, man ønsker at hjælpe, og det er et dilemma, som donorerne må være åbne omkring og forholde sig til.

Politisk vilje i partnerlandene er afgørende

Donorerne har ydet effektiv støtte til, at alle fem lande har vedtaget en anti-korruptionspolitik. Men evalueringen understreger, at den store udfordring ikke er at vedtage handlingsplaner og love imod korruption, men at gennemføre dem. Og det afhænger i sidste ende af den politiske vilje i partnerlandene. På det punkt argumenterer evalueringen for, at det er begrænset, hvad donorerne kan gøre, men evalueringen peger samtidig på, at donorerne – når omstændighederne var til det – har formået at øge presset for reformer. Det understreger, at donorerne ikke kun skal have fokus på 'teknikken' i korruptionsbekæmpelse, men også have øje for den politiske kontekst.

Anbefalinger

De fem landeevalueringer rummer landespecifikke anbefalinger, mens synteserapporten har otte overordnede anbefalinger, som ledsages af konkrete råd. Evalueringen peger på, at donorerne bør:

- tydeliggøre deres anti-korruptionsindsats, gøre den mere sammenhængende og basere den på de faktiske forhold

- investere i at indsamle dokumentation og offentlig oplysning om korruption
- skabe bedre sammenhæng imellem indsatser for at fremme god regeringsførelse og bekæmpe korruption
- udarbejde sektorstrategier for anti-korruptionsindsatsen med særligt fokus på fattigdom og køn
- arbejde mindre isoleret med enkeltinstitutioner og mere med at fremme samarbejdet mellem institutioner, med særligt fokus på politi, domstole og den private sektor
- forbedre den indbyrdes koordinering imellem deres anti-korruptionsindsatser
- sikre, at deres umiddelbare reaktion på korruption fremmer den langsigtede forebyggelse
- indrette deres bistand, så det sikres, at den ikke leder til korrupt adfærd

DANIDAS KOMMENTARER

Danida hilser evalueringen velkommen og noterer, at den kommer på et vigtigt tidspunkt, hvor donorlandene sætter mere og mere fokus på, hvordan de konkret kan støtte bestræbelserne på at forhindre korruption i partnerlandene. Evalueringen bidrager med en nyttig kortlægning af udbredelsen af og indsatser mod korruption i en række lande.

Danida har dog visse forbehold over for evalueringen og dens anvendelighed, ikke mindst det forhold, at den ikke i noget videre omfang bringer noget nyt frem, som Danida kan bruge til konkret at styrke sin anti-korruptionsindsats. Evalueringen understreger – med rette – behovet for at samtænke den direkte anti-korruptionsindsats med den langt bredere indsats for at fremme god regeringsførelse, og med indsatserne

mod korruption i den private sektor og i forbindelse med private udenlandske investeringer. Alligevel sætter evalueringen kun i begrænset omfang korruption – og dermed kampen imod den – ind i et bredere perspektiv. Med sin vægt på FN's Anti-korruptionskonvention (UNCAC) fokuserer evalueringen næsten udelukkende på korruption og korruptionsbekæmpelse i forhold til den offentlige sektor.

Danida er enig i, at anti-korruption er et udfordrende emne at evaluere. Derfor hilses forsøget på at se ikke bare på slutresultater, men også på de forskellige skridt i retning af målet, velkomment. Landerapporterne indeholder interessante elementer og muligheder for læring, men det forekommer vanskeligt at anvende dem i det bredere arbejde, udenfor den meget specifikke

kontekst, de beskriver. Den tværgående evaluering får ikke i tilstrækkelig grad skabt en analytisk forståelse af, hvordan indsatser virker i forskellige kontekster og forekommer relativt deskriptiv. I forlængelses heraf bliver de overordnede anbefalinger så generelle, at de er svære at omsætte i konkret handling. Danida er dog overordnet enig i evalueringens anbefalinger, som stemmer godt overens med den tilgang til korruption, Danmark i flere år har arbejdet – og fortsat vil arbejde – ud fra. Det er i den forbindelse glædeligt, at evalueringen specielt fremhæver Danidas anti-korruptionspolitik som den mest klare, omfattende og konsekvente af de fem donorers.