

RAPPORT

GJENNOMGANG AV UTENRIKSTJENESTENS FORVALTNING AV SAMARBEIDET MED ILPI 2009-2016

Sentral kontrollenhet, mai 2017

Innhold

1 SAMMENDRAG	2
2 BAKGRUNN	2
2.1 Omfang og metode	3
3 NOEN FORVALTNINGSMESSIGE RAMMER	4
3.1 Almennelige krav til saksbehandlingen	4
3.2 Generelle rammer for bruk av tilskudd	5
3.3 Generelt om offentlige anskaffelser	6
3.4 EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte.....	6
4 HOVEDFUNN FRA GJENNOMGANGEN	7
4.1 Generelt om forvaltningen av samarbeidet	7
4.2 Habilitet	8
4.3 Kunngjøring av tilskuddsordningene	8
4.4 Var ILPI tilskuddsberettiget?	9
4.5 Administrasjonsbidrag og overskudd i tilskuddsforvaltningen	10
4.6 Tilskudd eller anskaffelse	11
4.7 Bruk av tilskuddsmidler til anskaffelser.....	12
4.8 Bruk av rammeavtaler	14
4.9 Kjøp av konsulenttenester utenom rammeavtalene	17
4.10 Forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte	18
4.11 Forholdet til OECD-regelverket	18
5 IVERKSATTE OG PLANLAGTE TILTAK.....	18
6 KONKLUSJONER OG TILRÅDNINGER.....	21
6.1 Konklusjoner.....	21
6.2 Tilrådninger	22

1 SAMMENDRAG

Denne gjennomgangen omfatter samarbeidet som Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene har hatt med ILPI i perioden 2009-2016. De samlede netto overføringene fra utenriktjenesten til ILPI var i perioden på NOK 193 681 378.

Gjennomgangen har primært tatt sikte på å avdekke eventuelle avvik fra gjeldende lover og regelverk eller interne instruksjoner og rutiner for saksbehandlingen, men det gis også noen overordnede vurderinger av forvaltningen av samarbeidet.

Det er ikke gjort funn som indikerer at det har skjedd straffbare handlinger. Gjennomgangen viser imidlertid at det har vært varierende kvalitet på utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI. En gjennomgående svakhet er mangelfull dokumentasjon knyttet til både beslutningsprosessen og oppfølgingen. Dette gjør det i noen tilfeller vanskelig å trekke sikre konklusjoner med hensyn til i hvilken grad lover og regler har vært overholdt.

Gjennomgangen viser at lover, regelverk og interne retningslinjer knyttet til tilskuddsforvaltning og anskaffelser ikke har vært overholdt fullt ut i utenriktjenestens samarbeid med ILPI. Systemet evnet heller ikke å fange opp og korrigere de svakhetene som gjennomgangen avdekker. Svakheterne er i stor grad de samme ulike steder i organisasjonen og gjentar seg over tid.

Sentrale spørsmål knyttet til samarbeidet med ILPI synes i liten grad å ha vært gjenstand for vurderinger i utenriktjenesten. Dette gjelder for eksempel det skillet som bør være mellom driftsmidler og tilskuddsmidler, spørsmålet om støtte kan gis som tilskudd eller om regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse og forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte. En har heller ikke stilt spørsmål av overordnet karakter, for eksempel knyttet til den dobbeltrollen ILPI hadde som tilskuddsmottaker og leverandør av konsulent tjenester. Likeledes er vurderingene av de økonomiske aspektene ved samarbeidet mangelfulle.

UD har de siste årene styrket arbeidet med tilskuddsforvaltning og anskaffelser. De tiltakene som allerede er gjennomført, eller som er planlagt iverksatt i nær fremtid, vil trolig bidra til en styrking av arbeidet. Sentral kontrollenhet ser likevel behov for ytterligere tiltak. Konklusjoner og forslag til tiltak er presentert i kapittel 6.

2 BAKGRUNN

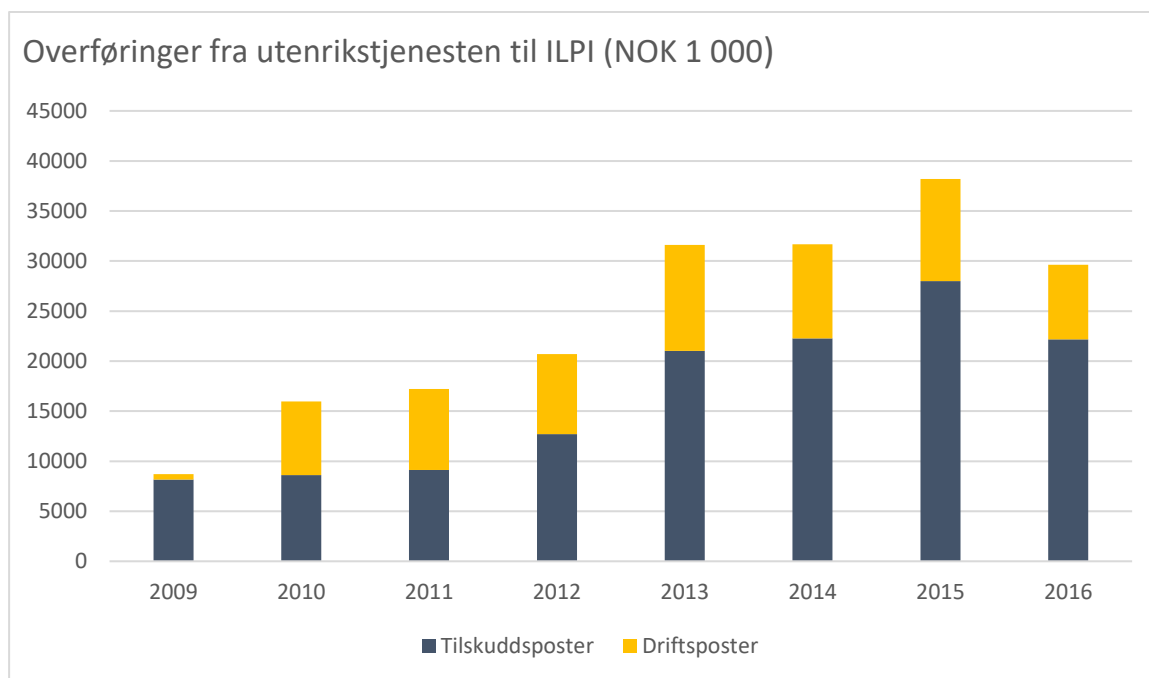
Sentral kontrollenhet foretok høsten 2016 en gjennomgang av Utenriksdepartementets tildeling og forvaltning av tilskudd til ILPI gjennom prosjektet QZA-11/0341 *Nuclear Weapons Project*. Rapport datert desember 2016 ble oversendt Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite som vedlegg til brev fra utenriksminister Børge Brende den 8. desember 2016. I brevet opplyste utenriksministeren at det i lys av det som var fremkommet i rapporten var naturlig å foreta en bredere gjennomgang av Utenriksdepartementets samarbeid med ILPI fra oppstarten i 2009 frem til i dag.

Arbeidet med gjennomgangen ble iverksatt umiddelbart. Denne rapporten redegjør for det arbeidet som er gjort og de konklusjonene Sentral kontrollenhet har kommet frem til. På bakgrunn av funnene fremmer Sentral kontrollenhet forslag til oppfølging, med vekt på styrking av departementets arbeid med forvaltning av tilskudd og kjøp og bruk av konsulent tjenester.

2.1 Omfang og metode

Gjennomgangen omfatter alt samarbeid som Utenriksdepartementet (UD) og utenriksstasjonene har hatt med ILPI¹ i perioden 2009-2016.

De samlede netto overføringene fra utenriktjenesten² til ILPI i perioden 2009-2016 var på NOK 193 681 378. Av dette var 68 % fra tilskuddsposter og 32 % fra driftsposter.



Sentral kontrollenhet har identifisert i alt 59 avtaler med ILPI. Av disse er 17 tilskuddsavtaler, 9 rammeavtaler om konsulenttjenester, 17 avrop på rammeavtalene og 16 frittstående avtaler om konsulenttjenester. De aller fleste av disse avtalene er kontrollert for å sjekke om gjeldende regler for saksbehandling er fulgt, inkludert at prosessen er skriftlig dokumentert. I tillegg er det tatt stikkprøver av utbetalinger til ILPI i samme periode for å kontrollere om det kan ha skjedd utbetalinger som ikke har vært forankret i avtaler.

Gjennomgangen har primært tatt sikte på å avdekke eventuelle avvik fra gjeldende lover og regelverk eller interne instruksjoner og rutiner for saksbehandlingen, men det gis også noen overordnede vurderinger av forvaltningen av samarbeidet. Det er lagt vekt på å beskrive funn og problemstillinger som Sentral kontrollenhet mener er av betydning for kvaliteten på forvaltningen og som går igjen i tilknytning til flere avtaler. Kun unntaksvis trekker rapporten frem funn som kun gjelder én eller svært få avtaler.

Kontrollhandlingene har vært avgrenset ut fra det nevnte formålet. Det er kan derfor ikke utelukkes at det kan være kritikkverdige forhold ved samarbeidet med ILPI som undersøkelsene ikke har avdekket.

¹ I rapporten brukes kortformen ILPI både om det opprinnelige selskapet *International Law and Policy Group AS* og *International Law and Policy Institute (ILPI) AS*. I enkelte sammenhenger, slik som i eksemplet ovenfor, brukes den også som en samlebetegnelse for alle selskapene i ILPI-strukturen.

² I rapporten brukes utenriktjenesten som en samlebetegnelse for Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene.

Arbeidet har i hovedsak vært konsentrert om å gjennomgå arkivmateriale og annen dokumentasjon som berørte enheter og ILPI har fremskaffet. I noen tilfeller er det gjennomført intervjuer med eller innhentet skriftlige kommentarer fra de involverte i beslutnings- og oppfølgingsprosessene for å få et mest mulig komplett bilde av håndteringen fra utenriktjenestens side.

Sentral kontrollenhet har kun vurdert utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet, og alle vurderinger og konklusjoner er begrenset til forvaltningsmessige forhold. Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å trekke slutninger med hensyn til samarbeidets nytteverdi eller grad av mål- og resultatoppnåelse.

Flere enheter i utenriktjenesten har bidratt med informasjon og faglige innspill innen sine fagfelt. Sentral kontrollenhet har også fått faglige råd fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) om enkelte spørsmål. ILPI har bidratt gjennom dokumentasjon og skriftlig innspill. Sentral kontrollenhet har likevel det hele og fulle ansvaret for saksfremstilling, vurderinger og tilrådninger i rapporten.

3 NOEN FORVALTNINGSMESSIGE RAMMER

Arbeid med tilskuddsforvaltning og offentlige anskaffelser er omfattet av ulike regelverk og retningslinjer. I dette kapitlet gis en kortfattet oversikt over noen aktuelle rammer.

3.1 Alminnelige krav til saksbehandlingen

Forvaltningsloven og generelle forvaltningsrettslige prinsipper gjelder for saksbehandlingen ved behandling av søknader om tilskudd som for annen forvaltningsvirksomhet.

Ved offentlige anskaffelser er det særskilte behandlingsregler, med grunnlag i regelverket om offentlige anskaffelser, som kommer til anvendelse, dels i stedet for og dels i tillegg til alminnelig forvaltningsrett.

Alminnelige, ulovfestede krav til myndighetsutøvelsen gjelder, slik at det for eksempel ikke skal tas utenforliggende hensyn og, der det er rom for å utøve skjønn, at det skjønnnet som utøves ikke må innebære usaklig forskjellsbehandling, vilkårlighet eller sterk urimelighet.

Bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget er det overordnede regelverket for statsbudsjettet og statsregnskapet. Reglementet inneholder blant annet grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet og regler om forslag til og gjennomføring av statsbudsjettet.

Økonomiregelverket inneholder en rekke generelle bestemmelser om disponering av gitte bevilgninger, slik som planlegging, gjennomføring, kontroll og evaluering. Videre inneholder det bestemmelser om forvaltning av tilskuddsordninger. Et av hovedformålene med dette regelverket er å sikre at Stortingets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp.

UD har også en hovedinstruks for økonomistyringen i utenriktjenesten.

Offentleglova med forskrifter, forvaltningsloven, og arkivlova med forskrifter setter krav til at saksgang og beslutninger skal dokumenteres og sikres. Utenriksdepartementet har i tillegg nedfelte saksbehandlingsrutiner for arkivering. I korte trekk innebærer regelverket og retningslinjene at all arkiverdig informasjon skal arkiveres, uansett i hvilken form informasjonen er fremkommet. Likeledes er det et krav at beslutningsprosesser skal dokumenteres.

Etterlevelse av disse skal sikre at dokumenter kan brukes som informasjonskilder for samtid og ettertid.

Statlige ansatte er omfattet av etiske retningslinjer for statstjenesten. Retningslinjene skal blant annet sikre lojalitet, åpenhet, tillit til statsforvaltningen samt faglig uavhengighet og objektivitet.

3.2 Generelle rammer for bruk av tilskudd

Sentrale dokumenter, lover, regelverk og retningslinjer i forbindelse med bruk av UD's tilskuddsmidler er:

- Forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper
- Stortingsproposisjoner og Stortingets budsjettvedtak for Utenriksdepartementet
- EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte
- Bevilgningsreglementet (Stortingets vedtak av 26. mai 2005, gjeldende fra 1. januar 2006)
- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten (samlet betegnet økonomiregelverket), fastsatt henholdsvis av Kongen og Finansdepartementet 12. desember 2003 med senere endringer
- Hovedinstruks for økonomistyringen i utenriktjenesten
- Utenriksdepartementets interne ordningsregelverk for de ulike tilskuddsordningene
- Utenriksdepartementets håndbok for tilskuddsforvaltningen

Utgangspunktet for rammene for tilskudd er Stortingets bevilgningsvedtak og forutsetninger som dette bygger på. Før departementet fremmer forslag for Stortinget om nye tilskuddsordninger eller vesentlige endringer i eksisterende ordninger, skal kravene i utredningsinstruksen følges.

Utforming og forvaltning av tilskuddsordninger skal følge regler nedfelt i forvaltningsloven, bevilgningsreglementet og økonomiregelverket. Departementets håndbok i tilskuddsforvaltning baserer seg på de kravene som stilles i disse vedrørende tilskudd. Stortingsvedtak operasjonaliseres i ordningsregelverk for de enkelte tilskuddsordningene. Disse gir nærmere føringer om forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Det fremgår av bestemmelsene om økonomistyring i staten at departementet skal fastsette bestemmelser i form av et (ordnings)regelverk som regulerer følgende hovedelementer i en tilskuddsordning:

- mål for ordningen
- kriterier for måloppnåelse
- tildelingskriterier, herunder begrensingsregler
- oppfølging og kontroll
- evaluering

UD har utarbeidet ordningsregelverk for forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger med utgangspunkt i kravene i økonomiregelverket. Ordningsregelverkene for de ulike tilskuddsordningene og håndbok for tilskuddsforvaltning gir detaljerte beskrivelser av hvordan tilskuddsmidler skal forvaltes i UD.

I gjennomgangen av UD's avtaler med ILPI har Sentral kontrollenhet gått gjennom følgende ordningsregelverk som er relevante for tilskuddene til ILPI:

- Ordningsregelverk for fred og forsoning av 19.03.2010
- Ordningsregelverk for fred og forsoning av 18.03.2014
- Ordningsregelverk for menneskerettigheter av 18.03.2014
- Ordningsregelverk for naturkatastrofer og humanitær bistand av 19.03.2010
- Ordningsregelverk for naturkatastrofer og humanitær bistand av 18.03.2014
- Ordningsregelverk for regionalbevilgningen av 12.02.2010

- Ordningsregelverk for regionalbevilgningen av 01.03.2016
- Ordningsregelverk for utvikling og nedrustning av 27.11.2009
- Ordningsregelverk for utvikling og nedrustning av 28.10.2011

For ett tilskuddsprosjekt har Sentral kontrollenhet ikke funnet det aktuelle ordningsregelverket i forbindelse med gjennomgangen.

3.3 Generelt om offentlige anskaffelser

Lov- og forskriftskrav

For den perioden denne rapporten gjelder, årene 2009-2016, danner lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) med senere endringer, samt utfyllende forskrifter, herunder forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (FOA), grunnlaget for de rettslige rammene for offentlige anskaffelser. EUs regelverk er også sentralt for fortolkning av dette regelverket.

LOA og FOA § 1 har begge som formål å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

LOA § 5 stiller grunnleggende krav som i korte trekk skal sikre konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen. Utvelgelse skal videre skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kravene presiseres i forskriften.

Utenriktjenesten omfattes av regelverket, og skal følge dette der det kommer til anvendelse. Regelverket kommer blant annet til anvendelse for kjøp av konsulenttenester. For alle kjøp, uansett verdi av anskaffelsen, gjelder de grunnleggende kravene. Avhengig av anskaffelsens verdi, gjelder det ulike krav til fremgangsmåte for en anskaffelse. Fra 1. juli 2015 gjelder ikke lenger regelverket for anskaffelser under NOK 100 000 uten mva.

3.4 EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte

EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte retter seg mot bruk av offentlige midler som vrir konkurransen og påvirker samhandelen innen EØS ved å begunstige enkelte foretak. Reglene er generelt utformet for all offentlig støtte, og er ikke spesielt beregnet på tilskudd som skal fremme utvikling i andre land.

En tilskuddsordning vil alltid måtte vurderes opp mot EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte. Selv om bistandsmidler i utgangspunktet er underlagt statsstøttereglene, vil imidlertid store deler av UD's tilskudd ikke falle inn under statsstøttedefinisjonen, da tilskuddet ikke gis til et foretak og heller ikke er egnet til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen innen EØS.

4 HOVEDFUNN FRA GJENNOMGANGEN

4.1 Generelt om forvaltningen av samarbeidet

Som nevnt innledningsvis omfatter gjennomgangen de fleste avtalene som UD og utenriksstasjonene har hatt med ILPI i perioden 2009-2016. I tillegg er det tatt stikkprøver av utbetalinger til ILPI i den samme perioden.

Det er ikke gjort funn som indikerer at det har skjedd straffbare handlinger.

Undersøkelsen har heller ikke avdekket utbetalinger som ikke har vært forankret i avtaler. Det må tas forbehold om at avrop på rammeavtalene i begrenset grad er dokumentert, og at det derfor ikke i alle tilfeller har vært mulig å kontrollere om utbetalinger under rammeavtalene har vært i samsvar med de avropene som har vært foretatt.

Gjennomgangen viser varierende kvalitet på utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI. Nedenfor presenteres en del aspekter som Sentral kontrollenhet mener er gjennomgående svakt ivaretatt. Eksemplene omfatter både overordnede spørsmål og aspekter knyttet til saksbehandlingen.

Overordnede vurderinger av samarbeidet

Gjennomgangen viser at samarbeidet med ILPI i perioden 2009-2016 hadde flere trekk som til sammen gjør samarbeidet spesielt. Et av disse er at selskapet ganske raskt etter oppstarten i 2009 fikk flere avtaler med UD, både gjennom tilskudd og i form av rammeavtale om konsulenttjenester. ILPI tok del i UDs arbeid på en måte som ikke er vanlig for eksterne tjenesteleverandører. ILPIs deltakelse i UD-ledete delegasjoner til internasjonale møter illustrerer dette. Det samme gjelder omfanget av tjenestene som ble utført i departementets lokaler, etter det Sentral kontrollenhet forstår, nærmest som en del av det regulære arbeidet til ulike enheter.

ILPIs doble rolle som både tilskuddsmottaker og tjenesteleverandør er også spesiell. Gjennomgangen har ikke funnet dokumentasjon som viser at en fra utenriktjenestens side stilte spørsmål ved denne dobbeltrollen. Sentral kontrollenhet mener at dobbeltrollen reiser spørsmål som burde vært vurdert nærmere, selv om den neppe var regelstridig. Eksempelvis burde det vært vurdert om den kunne gi selskapet et fortrinn i konkurransen om konsulentoppdrag og tilskuddsmidler.

Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon på eventuelle vurderinger med hensyn til om bruk av ILPI var en kostnadseffektiv måte å bidra på for å nå et mål, jf. økonomiregelverkets krav om effektiv ressursbruk. Særlig i forbindelse med tilskuddsavtaler ville det vært naturlig med slike vurderinger, jf. at ILPI i disse tilfellene fikk tildelt midler uten den form for konkurranse med andre aktører som sikres gjennom en anskaffelsesprosess.

Saksbehandlingen

En gjennomgående svakhet i saksbehandlingen er mangelfull dokumentasjon knyttet til både beslutningsprosessen og oppfølgingen. I en del tilfeller har det vært vanskelig for Sentral kontrollenhet å kartlegge hvilke vurderinger som ligger bak de beslutningene som er tatt. Dette gjelder for eksempel om og eventuelt hvordan en har vurdert spørsmålet om støtte kunne gis som tilskudd, eller om regelverket for offentlige anskaffelser kom til anvendelse. I en del tilfeller er dokumentasjonen så mangelfull at det ikke har vært mulig å verifisere sentrale aspekter ved samarbeidet, for eksempel om prosesser har vært gjennomført i tråd med gjeldende regelverk. Sentral kontrollenhet mener at regelverket om journalføring og oppbevaring av dokumentasjon i flere tilfeller er brutt.

Svikt i saksbehandlingsrutiner kommer også til uttrykk ved at en ikke har brukt standardiserte dokumenter (maler) på den måten som interne regelverk for saksbehandling tilsier. Beslutninger og avtaler i tilknytning til henholdsvis tilskudd og anskaffelser skal følge et gitt format. Dette for å sikre at beslutningsgrunnlag og avtale er i tråd med det regelverket som gjelder for de aktuelle ordningene. Gjennomgangen har avdekket flere eksempler på at dokumentformat beregnet for anskaffelser er brukt i forbindelse med tilskudd og *vice versa*. Den alvorligste konsekvensen av dette er mangelfull mulighet for kontroll med tilskuddsmidler i de tilfellene hvor slik støtte har vært regulert gjennom kjøpsavtaler, jf. nærmere omtale i kapittel 4.7.

I den perioden som gjennomgangen omfatter, har ILPI endret sin organisasjonsstruktur flere ganger. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon som viser at UD har forholdt seg til at en i avtalene med ILPI har stått overfor ulike selskaper som er selvstendige juridiske enheter. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at UD i de tre tilfellene hvor *ILPI Research and Outreach AS* står som søker har brukt benevnelsen *International Law and Policy Institute* i interne beslutningsdokumenter og tilsagnsbrev. To av de aktuelle tilsagnsbrevene er undertegnet av *ILPI Research and Outreach AS* mens ett er undertegnet av *International Law and Policy Institute AS*. I to tilfeller overførte UD, etter anmodning fra *ILPI Research and Outreach AS*, til dette selskapets konto, selv om avtalen var med *International Law and Policy Institute AS* og tidligere utbetalinger hadde skjedd til denne delen av ILPI. Sentral kontrollenhet har ikke kommet over dokumentasjon med vurderinger av disse forholdene.

Bruk av navngitte konsulenter, i stor grad fra ILPI, er omtalt i søknadene fra *ILPI Research and Outreach AS*. Det fremgår imidlertid ikke tydelig av søknadene at de ILPI-ansatte arbeidet i en annen juridisk enhet enn søkerorganisasjonen. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon som viser at tilskuddsyster var oppmerksom på dette forholdet.

4.2 Habilitet

For offentlige tjenestemenn gjelder krav til habilitet når vedkommende tilrettelegger for en avgjørelse eller treffer en avgjørelse, jf. forvaltningsloven (fvl) § 6. Det samme gjelder ved behandling av saker som omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser, jf. lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 3-7.

Etter fvl § 6 første ledd oppstår inhabilitet dersom en tjenestemann eller noen han står i en nærmere definert forbindelse med selv er part i saken, jf. fvl § 6 første ledd. I tillegg kan inhabilitet oppstå etter fvl § 6 annet ledd dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet i saken, herunder om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for den enkelte selv eller for noen denne har en «nær personlig tilknytning til».

Sentral kontrollenhet har på grunnlag av skriftlig dokumentasjon søkt å kartlegge hvilke ansatte i utenriksstjenesten som har hatt en rolle i saksbehandlings- og beslutningsprosessene knyttet til samarbeidet med ILPI opp gjennom årene. Oversikten er neppe fullstendig, men den omfatter nærmere 70 personer fordelt på en rekke enheter i departementet og ved flere utenriksstasjoner. Det er ingen tegn til at samarbeidet har vært sentrert rundt eller styrt av en liten gruppe mennesker. Sentral kontrollenhet har ikke fullstendig oversikt over hvilke relasjoner det har vært mellom hver og en av de involverte fra utenriksstjenestens side og ILPI. Det er imidlertid ikke fremkommet noe i gjennomgangen som gir grunn til å anta at det har skjedd brudd på habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

4.3 Kunngjøring av tilskuddsordningene

Det følger av bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 6.3.2 at «Kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på». Kunngjøring i tråd med

økonomibestemmelsene skal bidra til åpenhet og likebehandling av potensielle søkere. Når det gjelder de tilskuddsbevilgningene (programkategori 03.10, kap. 162, kap. 163, kap. 164 post 70 og 71 og kap. 166 post 71) der SSØ³ i brev av 02.09.2005 ga varig unntak fra kravet om kunngjøring i bestemmelsenes pkt. 6.3.2, konkluderte UD i brev av 20.06.2012 til DFØ med at det ikke lenger ville være nødvendig å opprettholde unntaket fra kunngjøringskravet. UD la til grunn at kunngjøring i form av direkte kontakt med relevante aktører tilfredsstillende kravet i bestemmelsenes pkt. 6.3.2 om kunngjøring, ved at tilskuddsordningene gjøres kjent i relevante miljøer både nasjonalt og internasjonalt. Det ble også vist til at en ville omtale ordningene på regjeringen.no. DFØ aksepterte dette i sitt svar av 23.08.2012, i tråd med DFØs veileder om «kunngjøring av tilskuddsbevilgningen», som tilsier at direkte kunngjøring kan være tilfredsstillende for å oppfylle kravet i økonomiregelverket.

Flere av de eldste ordningsregelverkene, som er relevante i forbindelse med utenriktjenestens tilskudd til ILPI, viser til at ordningene helt eller delvis er unntatt fra kravene om kunngjøring, med henvisning til godkjenning i brev fra SSØ. Flere har likevel en lenke til nettsiden regjeringen.no for offentliggjøring av informasjon om tilskuddsordningen. For noen tilskuddsordninger fastslår ordningsregelverket at relevante fagmiljøer skal bli informert direkte.

For de fleste nyere ordningsregelverkene (2014) gjelder at ordningen skal kunngjøres direkte i kontakt med relevante fagmiljø «med aktuelle mottakere som har gode forutsetninger til å bidra til ordningens måloppnåelse på en kostnadseffektiv måte». I tillegg opplyses at informasjon om ordningene legges ut på regjeringen.no.

Sentral kontrollenhet har gjennom stikkprøver ikke lyktes i å finne dokumentasjon på at direkte kunngjøringer til fagmiljøer er foretatt i tråd med bestemmelsene i ordningsregelverkene. Det betyr ikke at det ikke er gjort, men det er ikke funnet dokumentasjon på dette hverken ved søk i arkiv eller på lagringsområdene for de relevante seksjonene.

4.4 Var ILPI tilskuddsberettiget?

Alle ordningsregelverk angir målgruppe for ordningen. En gjennomgang av de ordningsregelverkene som gjaldt for tildelingene til ILPI, viser at flere også nevner hvilke typer organisasjoner eller andre aktører som er aktuelle tilskuddsmottakere under ordningen, mens andre ikke gjør det.

I flere tilfeller har ILPI fått midler fra ordninger som er regulert gjennom ordningsregelverk hvor aktuelle tilskuddsmottakere er oppgitt, men hvor kommersielle aktører ikke er nevnt blant disse. Dette reiser spørsmål ved om ILPI var tilskuddsberettiget.

I sin rapport i desember 2016 om forvaltningen av prosjektet QZA-11/0314 *Nuclear Weapons Project* konkluderte Sentral kontrollenhet at i henhold til ordningsregelverket skulle ILPI vært utelukket som tilskuddsmottaker fordi selskapet var en kommersiell aktør. Dette på bakgrunn av at ordningsregelverket inneholdt en bestemmelse om at det ikke kunne gis støtte til «kommersielle aktører».

Denne gjennomgangen har avdekket ett annet tilfelle hvor ILPI er tildelt midler fra tilskuddsordninger hvor selskapet ikke var tilskuddsberettiget. Det gjelder oppfølgingsprosjektet til ovennevnte prosjekt, QZA-14/0357 *ILPI WMD Project – Development and Disarmament*. Da denne støtten ble gitt, var ordningsregelverkets bestemmelse endret til at det ikke kunne gis støtte til «næringsvirksomhet på kommersielt grunnlag». Det var *ILPI Research and Outreach AS* som sto som søker til dette prosjektet, men avtalen ble inngått med *International Law and Policy Institute (ILPI) AS*.

ILPI Research and Outreach AS ble i søknaden presentert som et ikke-kommersielt (*not-for-profit*) selskap. Selskapet ble registrert i mai 2012 og har som formål «å fremme og gjennomføre forskning,

³ Det daværende Senter for statlig økonomistyring, nå Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

utredning, formidling, dokumentasjon og promovering innen internasjonal rett og prosesser, i Norge og internasjonalt». I ILPIs årsregnskap fra 2012 og utover fremgår det at vedtektene i foretaket *ILPI Research and Outreach AS* sier at selskapet ikke har som formål å skaffe eierne økonomisk utbytte. Dette fremgår imidlertid ikke i Brønnøysundregisteret. ILPI endret det registrerte formålet først i desember 2016. Frem til dette tidspunkt var formålsregistreringene i tråd med et ordinært aksjeselskap med formål å skaffe eierne økonomisk utbytte.

Dersom et selskapet *ikke* skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning (aksjelovens § 2-2 (2) Minstekrav til vedtektene).

Sentral kontrollenhet mener at både *International Law and Policy Institute (ILPI) AS* og *ILPI Research and Outreach AS* drev næringsvirksomhet på kommersielt grunnlag. ILPI skulle derfor ikke fått støtte fra den aktuelle ordningen, fordi den inneholdt en bestemmelse om at det ikke skulle gis støtte til næringsvirksomhet på kommersielt grunnlag.

Til sammen ble det til de to prosjektene hvor ILPI ikke var tilskudsberettiget utbetalt NOK 42 705 125.

Ut over dette har ILPI fått midler fra ordninger som er regulert gjennom ordningsregelverk hvor kommersielle aktører ikke er nevnt spesielt som aktuelle tilskuddsmottakere, men hvor det heller ikke klart sies at kommersielle aktører *ikke* kan motta støtte. Sentral kontrollenhet fortolker disse ordningsregelverkene dithen at det ikke var noe forbud mot å vurdere søknader om tilskudd fra kommersielle aktører.

4.5 Administrasjonsbidrag og overskudd i tilskudsforvaltningen

Hverken økonomiregelverket eller annet overordnet regelverk om tilskudsforvaltning regulerer spørsmålet om størrelse på administrasjonsbidraget (*overhead*) til tilskuddsmottakeren.

I perioden frem til 2012 var det noe uklart hvilke interne regler som gjaldt for administrasjonsbidrag, inklusive størrelsen på dette. Blant annet opererte UD og Norad med ulike presentsatser overfor samme tilskuddsmottakere. I 2009 ble det utarbeidet nye retningslinjer – med virkning fra 01.01.2010 – som omfattet administrasjonstilskudd for FN-avdelingens tilskudd under kap. 163 og 164.70. Maksimalsatsen ble økt fra 5 % til 7 %, med unntak av personellberedskapsordninger som hadde en maksimal ramme på 15 %. Departementet hadde en normalsats for tilskudsforvaltning på 5 %. Denne ble ikke endret som en konsekvens av ovenstående. I 2011 ble det utarbeidet omforente retningslinjer for departementet og Norad om fastsettelse av administrasjonsbidrag i tilskudsforvaltningen. Retningslinjene ble vedtatt i januar 2012.

Retningslinjene ga en maksimalsats på 7 %, mens normalsatsen var oppgitt til 5 %. Retningslinjene inneholdt en oversiktlig tabell over satser som skulle benyttes, fra 0 % til 7 %, alt avhengig av mottaker, størrelse på tilskuddet osv. Det var særskilte unntak som gjaldt sekonderinger, junioreksperter i FN-systemet og personellberedskapsordninger. Retningslinjene var også tydelige med hensyn til hvilke indirekte kostnader som kunne godkjennes. Retningslinjene ble sendt alle avdelinger i departementet med instruks om å implementere disse i alle nye avtaler.

Retningslinjene er siden justert, og gjeldende retningslinjer, godkjent 15.03.2016, tillater at inntil 5 % av totale prosjektkostnader kan brukes til å dekke indirekte kostnader. Det gis en mulighet for å øke til 7 % for tiltak med svært høy involvering og kostnader ved hovedkontoret. Satser utover dette må begrunnes spesielt. Normalsatsen er 5 %, og retningslinjene gir veiledning for hvordan administrasjonsbidraget skal beregnes, hvilke kostnader det omfatter og en tabellarisk oversikt over nivå for forskjellige typer mottakere, tilskuddsstørrelse osv., som tidligere. Administrasjonsbidrag er også omtalt i håndbok for tilskudsforvaltning under kapittelet VO5 – *Guide to financial management*.

I tilskuddsavtalene med ILPI, var det i varierende grad avtalesfestet et administrasjonsbidrag på 5-7 %. Avtalene regulerte at tilskuddet utelukkende skulle benyttes til å finansiere tiltaket, i enkelte avtaler presisert til tiltakets faktiske og indirekte kostnader inntil en maksimal grense på 5-7 % av tiltakets faktiske kostnader.

ILPIs timerater på tilskuddsprosjektene varierer noe, men er gjennomgående på et høyt nivå, tilsvarende de ratene selskapet benytter når det utfører konsulentoppdrag. Størrelsen på administrasjonsbidraget er innbakt i timeratene, men nivået er ikke spesifisert.

Det er gjennomgående mangelfulle vurderinger fra utenriktjenestenes side av de økonomiske aspektene ved samarbeidet med ILPI. Spesielt gjelder dette budsjettene for de tilskuddsfinansierte prosjektene. Et aspekt som ikke synes å ha vært vurdert fra utenriktjenestens side, er om tilskuddene i sin helhet ble benyttet til å dekke ILPIs utgifter i forbindelse med prosjektgjennomføringen, herunder en andel til dekning av indirekte kostnader, eller om de genererte et overskudd som ble liggende igjen i selskapet.

Sentral kontrollenhet har gjort stikkprøver av fem tilskuddsprosjekter som er inngått med ILPI for å beregne om utbetalt tilskudd er i henhold til faktiske prosjektkostnader, inkludert et administrasjonsbidrag på inntil 7 %⁴ av de totale prosjektkostnadene. Sentral kontrollenhet har lagt til grunn at faktiske kostnader relatert til timehonorarer er lønnskostnader inkludert sosiale kostnaders. Tillagt avtalesfestet eller normalt administrasjonsbidrag på inntil 7 %, indikerer stikkprøvene et betydelig potensielt overskudd i ILPI på de prosjektene som er undersøkt. Størrelsen på overskuddet er vanskelig å fastslå uten grundigere undersøkelser, da det blant annet er avhengig av nivået på selskapets indirekte kostnader og faktisk medgåtte timeverk.

Tilskuddsyter skulle etter Sentral kontrollenhets syn stilt krav om at alle budsjett knyttet til samarbeid regulert gjennom tilskuddsavtaler skulle vært begrenset til faktiske kostnader og med et spesifisert administrasjonsbidrag innen de rammene som regelverket og avtalene tillot. På den måten ville en lagt til rette for å bruke hele tilskuddet til å finansiere det formålet som var beskrevet i prosjektsøknaden og som den aktuelle tilskuddsordningen var rettet inn mot, og innenfor de til enhver tid gjeldende retningslinjer og avtalebestemmelser for administrasjonsbidrag.

4.6 Tilskudd eller anskaffelse

Hvorvidt et tiltak har karakter av tilskudd eller anskaffelse har betydning for hvilket regelverk som skal følges ved mottak og vurdering av søknad/tilbud, avtaleformat, utbetalinger, oppfølging og avslutning.

Offentlige anskaffelser skal følge anskaffelsesregelverket, se beskrivelsen i kapittel 3.3. For at dette skal komme til anvendelse, må det foreligge tildeling av offentlig kontrakt om «levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider», jf. LOA § 3 og FOA § 1-3. Hva som menes med en kontrakt er nærmere definert i FOA § 4-1 bokstav a: «*kontrakt*: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører». Det må således foreligge et avtaleforhold med gjensidig forpliktende elementer for begge parter. Ensidig tilskudd hvor det offentlige ikke mottar noen motytelse faller med andre ord utenfor anskaffelsesregelverket.

Hvorvidt man står overfor et ensidig tilskudd eller en gjensidig bebyrdende avtale, må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfellet hvor relevante momenter vil være hvorvidt formålet ligger innenfor oppdragsgivers kompetanseområde, hvorvidt tjenestens karakter og måten den skal

⁴ Prosentatsen varierer fra avtale til avtale, primært avhengig av prosjektets karakter.

⁵ Gjennomsnittlig timelønn er beregnet på grunnlag av tall i ILPIs årsregnskap og prosjektregnskap. Tallene er vektet i den grad regnskapene har gjort det mulig, men det må likevel tas høyde for en viss feilmargin. Helt nøyaktige beregninger ville kreve en grundigere gjennomgang av ILPIs økonomi, og det har ikke vært et formål med denne gjennomgangen.

utføres på er spesifisert i detalj av oppdragsgiver, om det er kontraktsfestet et vederlag for tjenesten, om oppdragsgiver har tatt initiativet til å finne en leverandør som kan yte tjenesten og om kontrakten inneholder misligholdsbeføyelser ved kontraktsbrudd.

Rettskildebildet er imidlertid begrenset, noe som gjør grensedragningen krevende i praksis.

Gjennomgangen viser at det har vært liten bevissthet i utenriktjenesten om spørsmålet om regelverket for tilskudd eller regelverket for anskaffelse skulle anvendes i forbindelse med søknader fra ILPI. Sentral kontrollenhet har ikke gjort undersøkelser som gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med hensyn til om de enkelte tilskuddsprosjektene faktisk burde vært anskaffelser. I om lag halvparten av tilfellene er imidlertid tilskuddsmidler brukt til å finansiere tiltak som er av en slik karakter at Sentral kontrollenhet mener det av den grunn burde vært vurdert om tiltaket kunne falle inn under regelverket for offentlige anskaffelser før søknaden ble behandlet. Det er i liten grad funnet dokumentasjon på vurderinger av om en i realiteten sto overfor en gjensidig bebyrdende avtale.

Avtalene med ILPI har dessuten vært inngått med en kommersiell aktør som leverer tjenester. Etter Sentral kontrollenhets oppfatning bør utbetalinger av offentlige midler til en aktør som opptre i et marked gjennomgående underlegges en vurdering av om regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

4.7 Bruk av tilskuddsmidler til anskaffelser

Det er bevilgningsvedtaket som setter rammene for hva midlene kan brukes til i det konkrete tilfellet. Både bevilgningsreglementet og økonomiregelverket bygger på at det bevilgningsmessig skal være et skille mellom utgiftsposter for tilskudd (overføringer til andre) og statens egne driftsutgifter. Dette følger av bevilgningsreglementet § 4 og er nærmere omtalt i Finansdepartementets rundskriv R-101. Budsjettforslag som gjelder tilskudd skal fremmes på postene 60–85, mens driftsutgifter skal fremmes på postene 01–29, eventuelt post 45. Departementet skal legge statens kontoplan for statsbudsjettet til grunn for utarbeidelsen av budsjettforslag til Stortinget. Eventuell tvil om korrekt postbruk må avklares før fremlegging av budsjettforslaget. Som hovedregel skal en ikke legge opp til at anskaffelser for eget bruk gjennomføres med tilskuddsmidler.

Hvorvidt det vil være adgang til å bruke midler bevilget på en tilskuddspost til en anskaffelse, kan være nærmere beskrevet i bevilgningsvedtaket eller i budsjettproposisjonen.

Avtalene med ILPI har i stor grad vært knyttet til leveranser av faglige tjenester til utenriktjenesten. Dette gjelder ikke bare avtaler etablert gjennom en anskaffelsesprosess. Også flere tilskuddsavtaler har delvis hatt et slik siktemål.

Nedenstående tabell viser de samlede overføringene til ILPI fra UD og utenriksstasjonene i perioden 2009-2016 fordelt på ulike budsjettkapitler og -poster.

Driftspostene (01 og 21) gjelder anskaffelser. Men som det fremgår er også en betydelig del av tilskuddsmidlene (postene 70, 71, 72, 75, 76 og 78) brukt til å betale for anskaffelser. Inndelingen er basert på ansvarlige enheters egen kategorisering av avtaler.

Overføringer til ILPI fra utenriktjenesten i perioden 2009-2016

Kap./post	Beløp (1 000 NOK)	Hvorav tilskuddsmidler til anskaffelse
Kap. 100 Utenriksdepartementet Post 01 Driftsutgifter	667	
Kap. 100 Utenriksdepartementet Post 21 Spesielle driftsutgifter	1 088	
Kap. 117 EØS-finansieringsordningene Post 75 EØS-finansieringsordningen 2009-2014	125	125
Kap. 117 EØS-finansieringsordningene Post 76 Den norske finansieringsordningen 2009-2014	125	125
Totalt programområde 02	2 005	250
Kap. 140 Utenriksdepartementets administrasjon av utviklingshjelpen Post 01 Driftsutgifter	1 227	
Kap. 150 Bistand til Afrika Post 78 Regionbevilgning for Afrika	19 217	18 700
Kap. 151 Bistand til Asia Post 78 Regionbevilgning for Asia	421	195
Kap. 152 Bistand til Midtøsten og Nord-Afrika Post 78 Regionbevilgning for Midtøsten og Nord-Afrika	818	0
Kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter Post 71 Humanitær bistand	22 042	599
Kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter Post 72 Menneskerettigheter	2 133	0
Kap. 164 Fred, forsoning og demokrati Post 70 Fred, forsoning og demokratiltak	32 579	14 435
Kap. 164 Fred, forsoning og demokrati Post 72 Global sikkerhet, utvikling og nedrustning	42 705	0
Kap. 165 Forskning, kompetanseheving og evaluering Post 01 Driftsutgifter	58 663	
Kap. 165 Forskning, kompetanseheving og evaluering Post 71 Faglig samarbeid	11 791	11 791
Kap. 166 Klima, miljø og fornybar energi Post 71 Internasjonale prosesser og konvensjoner mv.	80	0
Totalt programområde 03	191 676	45 720
Totalt	193 681	45 970

Grunnleggende forutsetninger for bruk av tilskuddsmidler, og det skillet som bør være mellom drift og tilskudd, synes ikke å ha vært et tema i forbindelse med behandlingen av søknader fra ILPI.

Minst 18 anskaffelser er helt eller delvis dekket over ulike tilskuddsposter. Disse er alle behandlet som anskaffelser og utbetalingene til ILPI er regulert gjennom kjøpsavtaler.

I en sammenheng ble åtte tilskuddsfinansierte anskaffelser gjort i forbindelse med en forsoningsprosess der den norske utenriktjenesten var involvert. Rapportene ble produsert for og til den enheten som finansierte oppdraget. Utgiftene burde derfor, etter Sentral kontrollenhets syn, blitt dekket fra en driftspost og ikke fra tilskuddsmidler.

Gjennomgangen har også avdekket andre eksempler på anskaffelser som burde vært dekket av driftsmidler, da det gjelder anskaffelser foretatt av utenriktjenesten til eget bruk. I enkelte tilfeller ble også avrop på rammeavtale om konsulenttjenester finansiert fra tilskuddsposter.

Ordningsregelverkene for de aktuelle tilskuddsordningene åpner ikke for at de skal kunne brukes på anskaffelser regulert gjennom kjøpskontrakter. Alle ordningsregelverkene inneholder bestemmelser om hvilke forvaltningsregime⁶ som skal anvendes. Avtaleformatet som er brukt (kjøpskontrakt) gir også begrenset mulighet til å etterprøve bruken av midlene, blant annet fordi kontraktene ikke har klausuler om rett til å iverksette kontrolltiltak.

4.8 Bruk av rammeavtaler

For den perioden denne rapporten gjelder danner lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) med senere endringer, samt utfyllende forskrifter, herunder forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (FOA), grunnlaget for de rettslige rammene for offentlige anskaffelser. De grunnleggende kravene er beskrevet foran i kapittel 3.3.

UD har hatt flere rammeavtaler med ILPI. Den første rammeavtalen, som omfattet konsulenttjenester for å støtte implementeringen av norsk politikk og internasjonale forpliktelser, ble inngått i 2009 og varte til 2013. Til erstatning for denne rammeavtalen ble det inngått rammeavtaler med ILPI innenfor tre områder. Disse avtalene varte fra 2014 til 2017.

I 2016 ble det videre inngått tre nye rammeavtaler for kjøp av forsknings- og utviklingstjenester og tilhørende konsulenttjenester knyttet til norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

⁶ Et forvaltningsregime spesifiserer hvordan et tilskudd skal administreres. Formålet med forvaltningsregimer er å sikre adekvate forberedelser og oppfølging av ulike typer tilskudd. Støtte til tilskuddsmottakere skal følge ett av fire forvaltningsregimer, avhengig av særtrekk ved det enkelte tilskuddet.

Rammeavtaler mellom UD og ILPI⁷

Avtale	Periode	Estimert ramme (NOK)
Konsulenttjenester – Internasjonal humanitærrett, menneskerettigheter og beskyttelse av sivile ved krig og konflikt	2009-2011	10-15 mill.
	2012*	7,5 mill.
	2013*	7,5 mill.
Avtale om kjøp av konsulenttjenester for å støtte implementeringen av norsk politikk og internasjonale forpliktelser innen internasjonal humanitærrett, humanitær nedrustning og beskyttelse av sivile	2014-2015	7,5 mill. per år
	2016-2017**	(4 000 timer per år)
Avtale om kjøp av konsulenttjenester for å støtte implementeringen av norsk politikk og internasjonale forpliktelser innen kvinner, vold og sikkerhet. Seksuell og reproduktiv helse	2014-2015	2,7 mill. per år
	2016-2017**	(1 500 timer per år)
Avtale om kjøp av konsulenttjenester for å støtte implementeringen av norsk politikk og internasjonale forpliktelser innen menneskerettigheter	2014-2015	3,7 mill. per år
	2016-2017**	(2 000 timer per år)
Rammeavtaler for kjøp av forsknings- og utviklingstjenester og tilhørende konsulenttjenester knyttet til norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk <ul style="list-style-type: none"> - Delområde 1 Utviklingspolitikk - Delområde 2 Konflikt - Delområde 3 Sårbarhet 	2016-2019	Ingen ramme

* Rammeavtalen for 2009-2011 ble forlenget ett + ett år.

** Forlenget til 2017.

I det følgende beskrives funn og vurderinger knyttet til ulike aspekter ved rammeavtalene.

Anskaffelsesprosessene

Alle rammeavtalene har vært kunngjort og gjenstand for en anskaffelsesprosess. Når det gjelder rammeavtalen som ble inngått i 2009, ble konkurransegrunnlaget for denne kunngjort. Det kom inn ett tilbud, fra ILPI, og ILPI ble tildelt rammeavtalen. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon på at det foreligger en anskaffelsesprotokoll, jf. kravet i dagjeldende forskrift § 3.2. Avtalen gjaldt samlet for flere fagområder.

I 2014 ble det utlyst fire rammeavtaler. Det ble inngått tre rammeavtaler med ILPI på ulike fagområder. En valgte også å lyse ut flere rammeavtaler på adskilte fagområder, i motsetning til 2009-avtalen som

⁷ I tillegg har ambassadene i hhv. Etiopia og Tanzania hatt egne rammeavtaler med ILPI.

var samlet for flere fagområder. Bakgrunnen for en slik oppsplitting var en anbefaling knyttet til at et ønske om at en tilbyder skulle levere på alle de fire fagområdene kunne stride mot de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om konkurranse og likebehandling. Det var flere tilbydere til 2014-avtalene. Det er ikke funnet dokumentasjon på at det foreligger anskaffelsesprotokoll. Det er dokumentasjon på at tilbudene ble vurdert opp mot kravene i konkurransegrunnlaget.

Det ble i 2016 inngått tre rammeavtaler med ILPI, som vist i oversikten på side 15, etter en grundig anskaffelsesprosess. Sentral kontrollenhet har ikke sett nærmere på oppfølgingen av disse avtalene. Det er ikke funnet dokumentasjon knyttet til anskaffelsesprotokoll i 2009 og 2014. Sentral kontrollenhet har ikke funnet grunnlag for å konstatere andre avvik fra lov eller forskrift om offentlige anskaffelser.

Forholdet til UDs egen veileder

UD har en egen veileder om kjøp av konsulenttenester. Den første veilederen er datert 12. januar 2009, og har blitt oppdatert ved flere anledninger senere. Denne veilederen gjaldt da den første rammeavtalen med ILPI ble inngått i desember 2009.

Veilederen gir råd om hvordan departementet på en best mulig og lovlig måte kan kjøpe konsulenttenester. Av denne følger det innledningsvis at som hovedregel skal UDs bruk av konsulenter begrenses til særskilte oppdrag som krever spisskompetanse, er av begrenset varighet og hvor UD ikke innehar den kompetanse som kreves for å utføre oppdraget. Veilederen angir hvilke spørsmål som skal vurderes steg for steg når det vurderes kjøp av konsulenttenester. Det er krav om utarbeidelse av beslutningsnotatet som skal inneholde informasjon om ulike forhold, eksempelvis formål med anskaffelsen, om det er snakk om løpende eller enkeltstående behov, om departementet selv har kompetanse og kapasitet til å dekke behovet. Av andre forhold veilederen omfatter er en anbefaling om at det bør foretas en evaluering av kjøpet, samt at det skal legges til rette for kompetanseoverføring der det er hensiktsmessig, blant annet for å redusere behovet for ytterligere kjøp av konsulenttenester og for å unngå å skape et avhengighetsforhold.

Veilederen omtaler også grensedragningen mellom anskaffelse av en konsulentteneste og ansettelse av en arbeidstaker.

Hverken for 2009-avtalen eller 2014-avtalene foreligger det noe samlet beslutningsnotat som knyttes opp til kriteriene i veilederen. Det foreligger imidlertid interne notater som viser behovsprøving og formål med anskaffelsene.

Ut fra konkurransegrunnlaget som ble kunngjort har en også grunnlag for å vurdere anskaffelsens formål, behov og om det er et løpende behov eller enkeltstående oppdrag. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentert vurdering av om det forelå erfaring, kompetanse og kapasitet i UD for å løse oppgavene. Det er i intervju opplyst at en foretok vurderinger av at det i perioden for anskaffelsen av 2009-avtalen ikke var tilstrekkelige kapasitet eller kompetanse for å dekke departementets behov.

Rammeavtalene gjaldt fagområder som, etter Sentral kontrollenhets oppfatning, var og er kjerneområder for utenriksstjenestens virksomhet og hvor departementet måtte antas å ha et langsiktig behov for kompetanse. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon på at dette spørsmålet ble vurdert på en tilfredsstillende måte i forbindelse med anskaffelsesprosessene i 2009 og 2014. Personell som var involvert i prosessen har opplyst at det i 2009 var en reell utfordring at man trengte spisskompetanse og kapasitet raskt.

Gjennom avrop på rammeavtalene ble ILPI-personell i stor grad brukt til arbeidsoppgaver som ikke skilte seg vesentlig ut fra det fast ansatte i departementet utførte. Til dels var ILPIs oppgaver knyttet til sentrale politiske prosesser. Dette medførte at ILPI-personell tidvis deltok i norske delegasjoner i forbindelse med internasjonale forhandlinger, i tråd med rammeavtalen. En rekke ILPI-ansatte hadde sin daglige arbeidsplass i UD over lang tid.

Sentral kontrollenhet mener at en slik langvarig bruk av eksterne konsulenter ikke var i tråd med departementets egne interne retningslinjer, hvor det bl.a. framgår at UD's kjøp av konsulenttjenester som hovedregel skal begrenses til særskilte oppdrag som krever spisskompetanse og er av begrenset varighet.

Gjennomføring av avtalene

Gjennomgangen viser at det har vært mangelfull oversikt over og dokumentasjon på avrop på rammeavtalene. Det har imidlertid vært avholdt jevnlig møter om bruken av rammeavtalene, hvor en har fastsatt estimater for bruk kommende år. Når det gjelder de tre rammeavtalene som ble inngått i 2014, ble det etablert et system med årlige kjøpsavtaler, samt at en hadde jevnlig møter om styringen av avtalene. Det finnes noe dokumentasjon av enkeltavrop, men ofte har det ikke vært mulig å finne dokumentasjon på avropene for de enkelte oppdragene, slik rammeavtalene og de årlige kjøpsavtalene krever.

Det har også vært vanskelig å skaffe oversikt over de samlede utbetalingene under de enkelte rammeavtalene. Det er ingen funksjon i departementets regnskapssystem som gjør det enkelt å generere en slik oversikt. Der er foretatt 368 utbetalinger til ILPI over konsulentposten – kap./post 165.01, som rammeavtalene i hovedsak dekkes fra – i perioden 2009-2016. For å undersøke om utbetalingene knytter seg til rammeavtaler, har Sentral kontrollenhet foretatt 40 stikkprøver. For samtlige av disse utbetalingene ble det funnet at de var knyttet til en rammeavtale og at fakturert timepris var i henhold til rammeavtalene. På grunn av manglende dokumentasjon var det imidlertid ikke mulig å knytte alle utbetalingene til konkrete avrop.

4.9 Kjøp av konsulenttjenester utenom rammeavtalene

Kjøp av konsulenttjenester fra ILPI utenom rammeavtalene har vært knyttet til oppdrag som ikke har falt inn under rammeavtalenes tematiske virkeområder. Slike kjøp skal skje i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

Gjennomgangen har avdekket eksempler på anskaffelser hvor det ikke er dokumentert at prosessen har vært i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

I et tilfelle ble den opprinnelige kjøpsavtalen, som etter det Sentral kontrollenhet har fått opplyst var et resultat av en anskaffelsesprosess, uten at dette er dokumentert, forlenget seks ganger uten ny konkurranseutsetting. Totalt var forlengelsenes verdi om lag ti ganger originalkontrakten, og den samlede utbetalingen kom til slutt opp i over NOK 10 mill.

I forbindelse med utlysninger av oppdrag har kravene til kompetanse og erfaring i noen tilfeller vært definert slik at Sentral kontrollenhet mener det innsnevret antallet aktuelle tilbydere på en unødvendig måte. I enkelte tilfeller var ILPI eneste tilbyder. Det er ikke funnet dokumentasjon som viser at kriteriene som ble brukt har vært vurdert opp mot bestemmelsene om objektive og ikke-diskriminerende kriterier i anskaffelsesregelverket.

4.10 Forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte

Som vist til i kapittel 3.4 vil en tilskuddsordning alltid måtte vurderes opp mot EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte. Gjennomgangen tyder på at det har vært liten bevissthet om forholdet til disse bestemmelsene i forbindelse med støtte til ILPI gjennom tilskuddsavtaler.

Sentral kontrollenhet har ikke vurdert om støtten til de enkelte prosjektene er i tråd med EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte. Men særlig på bakgrunn av at ILPI var en kommersiell aktør, mener Sentral kontrollenhet at dette spørsmålet burde vært vurdert før det ble tatt stilling til tildeling av støtte til ILPI gjennom tilskuddsavtaler. Dette gjelder i prinsippet alle tilskudd til ILPI.

Oppfølging av dette spørsmålet forutsettes å bli ivaretatt gjennom den kontakten som UD nå har med EFTAs overvåkingsorgan ESA (*EFTA Surveillance Authority*) om tilskuddsforvaltningen.

4.11 Forholdet til OECD-regelverket

Stortinget legger til grunn for sine budsjettvedtak at budsjettområde 03 internasjonal bistand skal kunne rapporteres til OECD/DAC (*Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee*) som offisiell utviklingshjelp (ODA - *Official Development Assistance*). Det har også i hele perioden vært et krav i ordningsregelverkene for de aktuelle tilskuddsordningene at prosjekter må tilfredsstillе ODA-kriteriene for å kunne motta støtte.

Ifølge OECDs regelverk er ODA gaver eller lån (med minst 25 % gaveelement) som går til land og territorier på DAC-listen over ODA-mottakere og til ODA-godkjente multilaterale organisasjoner fra offentlige myndigheter. Hovedformålet skal være å fremme økonomisk utvikling og velstand. Regelverket inneholder en rekke mer detaljerte bestemmelser om hva som kvalifiserer som ODA og nevner også en del områder/formål som ikke kvalifiserer. Et eksempel på det siste er nedrustning av kjernevåpen. Utgifter til administrasjon av internasjonal bistand kan rapporteres som ODA.

Prosjektet QZA-11/0341 *Nuclear Weapons Project*, jf. rapport fra Sentral kontrollenhet desember 2016, og oppfølgerprosjektet QZA-14/0357 *ILPI WMD Project – Development and Disarmament* er ikke godkjent som ODA. Til sammen ble det utbetalt NOK 42 705 125 til disse to prosjektene fra programområde 03 internasjonal bistand.

Annet samarbeid med ILPI finansiert over samme programområde har tilfredsstillt OECD/DACs kriterier for ODA.

5 IVERKSATTE OG PLANLAGTE TILTAK

UD har de siste årene styrket arbeidet med tilskuddsforvaltning og anskaffelser. Høsten 2016 iverksatte UD skjerpede retningslinjer og rutiner for tilskuddsforvaltningen. Instruks fra utenriksråden i oktober 2016 omfattet blant annet følgende bestemmelser:

- Alle bestillinger til kommersielle aktører under gjeldende avtaler på tilskuddsposter skal inntil videre forelegges utenriksråden.
- Nye avtaler med kommersielle aktører på tilskuddsposter (uavhengig av om disse er tenkt som anskaffelser eller tilskudd) skal inntil videre forelegges utenriksråden.
- I de tilfellene hvor det er tvil om anskaffelsesregelverket eller tilskuddsregelverket får anvendelse etter kontakt med fagekspertisen, skal anskaffelsesregelverket anvendes. Viktig å merke seg at dette gjelder også ikke-kommersielle aktører.

- Kommerielle aktører benyttes kun etter anskaffelsesprosess. Ved helt spesielle unntak skal dette avklares av utenriksråd og utenriksminister.
- Ingen prosjekter i grenseland for hva som kan ODA-godkjennes skal igangsettes.
- Alle ordningsregelverk gjennomgås for å sikre at de er i tråd med overordnede prioriteringer når det gjelder åpenhet og konkurranse.
- Utkast til beslutningsdokumenter eller tilsvarende dokumentasjon for samtlige tilskuddsavtaler som planlegges inngått (dvs. ved bruk av 70-poster), skal oversendes Seksjon for tilskuddsforvaltning for obligatorisk vurdering av om avtalen bør inngås i henhold til tilskudds- eller anskaffelsesreglene. Ingen tilskuddsavtaler inngås uten at det foreligger en godkjenning fra denne fagseksjonen. Dette gjelder også ikke-kommerielle aktører. Avtaler som skal inngås under FN-rammeavtaler og kjernebidrag til multilaterale organisasjoner er ikke omfattet.

Videre ble det i oktober 2016 gitt instruks for bruk av konsulenter:

- Konsulentbruk avvikles, med noen unntak for visse IT-, arkiv- og revisjonstjenester. Avviklingen må skje så raskt som mulig innenfor det det er juridisk rom for etter avtalene. Politisk ledelse orienteres løpende om avviklingsplaner og oppfølging.
- Saksbehandlingsoppgaver som er strengt nødvendige å utføre, men som avdelingene ikke har ressurser til å utføre etter prioritering og omdisponering av egne ressurser, må dekkes av andre UD-ansatte i samråd med Avdeling for kompetanse og ressurser.
- Eksterne konsulenter skal ikke inngå i delegasjoner fra Utenriksdepartementet.

Departementet har gjennomført stikkprøver av inngåtte tilskuddsavtaler for å undersøke om disse er inngått i henhold til regelverket for tilskudd og statsstøtteregelverket. En «Vær varsom veileder - tilskudd eller anskaffelse» er under oppdatering, og er et viktig støttedokument i de vurderingene som gjøres.

UD iverksatte høsten 2016 en prosess med EFTAs overvåkningsorgan ESA om praktiseringen av reglene for statsstøtte i tilskuddsforvaltningen. Denne prosessen er ikke avsluttet og det foreligger så langt ingen konklusjoner.

Det er truffet tiltak for å styrke opplæringen av medarbeidere i tilskuddsforvaltning, blant annet med vekt på spørsmålet om tilskudd eller anskaffelser i forbindelse med vurdering av søknader.

Seksjon for anskaffelser har ansvar for å legge til rette for gode og lovlige anskaffelser. Ny instruks for anskaffelser i utenriktjenesten ble vedtatt i mars 2017. Det medfører bl.a. at alle anskaffende enheter hjemme og ute har et ansvar for å få kvalitetssikret alle anskaffelser og kontrakter som har verdi over NOK 1,1 mill. hos Seksjon for anskaffelser. Tilsvarende skal Seksjon for anskaffelser som hovedregel bistå anskaffende enheter med planlegging av en anskaffelse, gjennomføring og tildeling av kontrakter som har verdi over NOK 1,1 mill. Utenriktjenestens konkurranse- og kontraktsmaler skal som hovedregel benyttes. Avvik avklares med fagseksjon. Instruksen presiserer at budsjetteier har ansvar for at det før tildeling av en tilskuddsavtale vurderes om avtalen kan anses å være en kontrakt iht. anskaffelsesregelverket.

Det arbeides med å knytte faktura til avtaler i forbindelse med regnskapsføringen. Denne rutineendringen har som formål å fungere som styringsverktøy for bruk av rammeavtaler i henhold til avtalens rammer, samt øke sporbarheten og gjøre det enklere å etterprøve grunnlaget for utbetalinger.

Igangsetting av forprosjekt for digitalisering av anskaffelsesprosessene er på planen første halvår 2017.

De tiltakene som her er nevnt kommer på toppen av en rekke andre tiltak som er gjennomført de siste årene for å styrke utenriksstjenestens tilskuddsforvaltning, herunder:

- En fagseksjon for tilskuddsforvaltning ble opprettet i 2014 med økonomisk og juridisk kompetanse. Denne yter råd og bidrar med kvalitetssikring til enheter som forvalter tilskuddsmidler.
- Siden utgangen av 2014 er antall land som Norge gir bistand til med unntak av humanitær bistand og sivilt samfunn, gått ned fra 111 til 89. Fra 2015 til 2017 er antall bistandsavtaler redusert fra over 6 000 til 4 000, og det legges opp til ytterligere reduksjon.
- Alle ordningsregelverk ble oppdatert i 2016.
- I forbindelse med oppdateringen av ordningsregelverkene er kravene til habilitetsvurderinger og krav til kunngjøring av midlene tydeliggjort. Dette for å minne om at habilitetsvurderinger skal gjøres både av saksbehandlere og av ledere med budsjett disponeringsmyndighet.
- UD har ikke lenger spesielle unntak fra økonomiregelverkets krav om kunngjøring. De nye regelverkene klargjør derfor hvordan de forskjellige tilskuddsordningene skal kunngjøres og henviser til økonomiregelverkets egne unntakshjemler der det er relevant.
- Nye avtalemaler er tatt i bruk. Mer omfattende og forpliktende avtalemaler styrker UD's muligheter for risikostyring, kontroll og sanksjonsmuligheter. Det er innført strengere krav for å motvirke mulighetene for økonomisk mislighold og interessekonflikter samt tydeliggjøre revisjonskravene. Malene er standardiserte for å sikre harmonisering i forvaltningen. Avtalemalerne inneholder videre et eget vedlegg om anskaffelser.
- Ny rutine for administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen er på plass.
- Ny mal for beslutningsdokument ved tilskudd er i bruk.
- Nye søknadsskjema er utviklet, inkl. mal for resultatrammeverk.
- En oppdatert versjon 4.5 av prosjektstyringsverktøyet PTA inneholder funksjonalitet for bedre resultatrapportering ved lukking av avtaler, bedre periodisering av avtaler og større åpenhet om avtalene gjennom publisering av avtaleteksten på UD's tilskuddsportal (www.udtilskudd.regjeringen.no). Tilskuddsportalen gir et detaljert bilde av alle inngåtte avtaler med utbetalinger inneværende år og fire år frem i tid.
- Det arbeides med å gjøre opplæringsvirksomheten mer tilgjengelig og effektiv for brukerne, bl.a. gjennom nye e-læringskurs og temamøter. I tillegg gjennomføres interne porteføljegjennomganger og støttebesøk til utenriksstasjoner med tilskuddsforvaltning.
- Det er påbegynt et arbeid med å redusere antall enheter i UD og på utenriksstasjonene som forvalter bistand for å redusere risiko og styrke kvaliteten på forvaltningen.
- Det er tatt initiativ i departementet til en systemendring som skal bedre mulighetene for å se sammenheng mellom utbetalinger og bakenforliggende rammeavtale, kontrakt eller bestilling. Slik rutineendring har som formål å fungere som styringsverktøy for bruk av rammeavtaler i henhold til avtalens rammer, samt at det vil kunne øke sporbarheten og etterprøve grunnlaget for utbetalinger.

Videre er det planlagt flere tiltak i 2017:

- Det planlegges reduksjon av antall bistandsavtaler til 3 300 i løpet av året.

- Det legges opp til en ytterligere oppdatering av ordningsregelverkene i forbindelse med behov for veiledning ved anskaffelser i tilskuddsforvaltningen samt for klargjøring av statsstøtteproblematikken.
- Ny veileder for tverrgående hensyn og resultat- og risikostyring vil bli ferdigstilt i løpet av våren.
- Det legges opp til å revidere håndboken i tilskuddsforvaltning (*Grant Management Manual*) i løpet av året.
- Det settes i verk tiltak for å styrke kvaliteten på og læring av gjennomganger og desentraliserte evalueringer i tilskuddsforvaltningen.
- Det legges opp til at tilskuddsforvaltningen skal bli ytterligere digitalisert, bl.a. ved etablering av en ny webportal for e-søknader. Digitalisering forsterker muligheten for åpenhet og forventes å effektivisere og øke kvaliteten på saksbehandlingen.

6 KONKLUSJONER OG TILRÅDNINGER

6.1 Konklusjoner

Følgende fremstår etter Sentral kontrollenhets syn som viktige konklusjoner fra gjennomgangen av utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI:

- Undersøkelsene har ikke avdekket straffbare forhold.
- Undersøkelsene har ikke avdekket utbetalinger som ikke har vært forankret i avtaler.
- Gjennomgangen viser at samarbeidet med ILPI i perioden 2009-2016 hadde flere trekk som til sammen gjør samarbeidet spesielt. Gjennomgangen har ikke funnet dokumentasjon som viser at en fra utenriktjenestens side vurderte spørsmål av overordnet karakter, for eksempel ILPIs dobbeltrolle som tilskuddsmottaker og leverandør av faglige tjenester eller knyttet til kostandseffektivitet.
- Gjennomgangen viser varierende kvalitet på utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet.
- En gjennomgående svakhet ved forvaltningen er mangelfull dokumentasjon knyttet til både beslutningsprosessen og oppfølgingen. Sentral kontrollenhet mener at regelverket om journalføring og oppbevaring av dokumentasjon i flere tilfeller er brutt.
- Det er ikke fremkommet noe i gjennomgangen som gir grunn til å anta at det har skjedd brudd på habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.
- Mangelfull dokumentasjon gjør at det fremstår som usikkert om tilskuddsordningene er kunngjort i tråd med regelverket.
- ILPI har i to tilfeller mottatt tilskudd selv om selskapet i henhold til de aktuelle ordningsregelverkene ikke var kvalifisert som tilskuddsmottaker.

- Det er mangelfulle vurderinger fra utenriktjenestens side av de økonomiske aspektene ved samarbeidet med ILPI. Stikkprøver indikerer at ILPI kan ha hatt et betydelig overskudd fra tilskuddsprosjektene. Verken i forbindelse med søknad, utbetalinger eller regnskapsrapportering ble det stilt spørsmål om dette fra utenriktjenestens side.
- Det har vært liten bevissthet i utenriktjenesten om spørsmålet om bruk av regelverket for tilskudd eller regelverket for anskaffelse i forbindelse med samarbeidet med ILPI. I en del tilfeller burde det vært vurdert om tiltaket kunne falle inn under regelverket for offentlige anskaffelser før det ble tatt stilling til søknad om tilskudd.
- Det har også vært liten bevissthet om skillet mellom driftsmidler og tilskudd. Utenriktjenesten har i flere tilfeller brukt tilskudd til å finansiere anskaffelser til eget bruk, i strid med ordningsregelverk og de forutsetningene som lå til grunn for bevilgningen.
- Når det gjelder rammeavtalene for 2009 og 2014, har ikke Sentral kontrollenhet funnet dokumentasjon knyttet til anskaffelsesprotokoll. Det er ikke funnet andre avvik fra lov eller forskrift om offentlige anskaffelser. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om bruken av ILPI-personell var i tråd med UD's interne retningslinjer for konsulentbruk. Undersøkelsene har ikke avdekket avrop i strid med rammeavtalene, men det er mangelfull dokumentasjon av avropene.
- Gjennomgangen har avdekket eksempler på anskaffelser utenom rammeavtalene hvor det ikke er dokumentert at prosessen har vært i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.
- Gjennomgangen tyder på at det har vært liten bevissthet om forholdet til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte i forbindelse med støtte til ILPI gjennom tilskuddsavtaler. Dette spørsmålet burde vært vurdert før det ble tatt stilling til tildeling av støtte til ILPI gjennom tilskuddsavtaler.
- To overføringer til ILPI som ble dekket over programområde 03 internasjonal bistand viste seg ikke å være i samsvar med OECD/DACs kriterier for ODA.

6.2 Tilrådninger

Etter Sentral kontrollenhets syn har de forvaltningsmessige svakhetene som er avdekket ikke i nevneverdig grad sammenheng med et mangelfullt eller uhensiktsmessig regelverk. Hovedproblemet er at regelverket ikke alltid er fulgt. Nye regler vil derfor alene ikke løse utfordringene.

Sentral kontrollenhet mener at gjennomgangen av utenriktjenestens samarbeid med ILPI viser at det er nødvendig å styrke forvaltningen i forbindelse med både tilskudd og kjøp og bruk av konsulenttenester. De tiltakene som allerede er gjennomført, eller som er planlagt iverksatt i nær fremtid, vil trolig bidra til en slik styrking, men ytterligere tiltak er nødvendig.

Det er behov for å fortsette arbeidet med kompetanseheving i utenriktjenesten når det gjelder tilskuddsforvaltning og anskaffelser. Men økt kompetanse er bare en del av svaret. Det er også viktig at organisatoriske rammebetingelser og organisasjonskulturen fremmer god forvaltning. Ledere på alle nivåer må legge til rette for og belønne god forvaltning. Samtidig må de selv bidra til det gjennom kvalitetssikring av beslutningsprosesser. Gjennomgangen har mange eksempler på at feil og mangler ved beslutningsunderlaget ikke er fanget opp på ledelsesnivå. Det er derfor grunn til å rette oppmerksomheten mot tiltak for å sikre bedre ledelse av tilskuddsforvaltningen.

Det er også viktig at ledere bidrar til å identifisere og løfte fram prinsipielle eller tverrgående spørsmål som krever avklaring. Den dobbeltrollen ILPI hadde som tjenesteleverandør og tilskuddsmottaker er et eksempel på et slikt spørsmål. Sentral kontrollenhet vil anbefale at det med utgangspunkt i regelverket for henholdsvis tilskuddsforvaltning og offentlige anskaffelser utredes om en aktør som er leverandør av varer eller tjenester til utenriktjenesten også kan være aktuell som tilskuddsmottaker og *vice versa*. Hvis det fremdeles skal være mulig å være både leverandør og tilskuddsmottaker, må forutsetningene for dette klargjøres.

Gjennomgangen viser at det i stor grad er de samme svakhetene som går igjen, selv om forvaltningen har skjedd i ulike enheter i utenriktjenesten, ute og hjemme, og over flere år. Dette indikerer at det er systemiske svakheter som ligger bak de avvik som er avdekket. Derfor må også svaret på de funn som er gjort være å få til endringer på systemnivå.

Nedenfor omtales en del tiltak som Sentral kontrollenhet vil tilrå for å få til et forvaltningsmessig løft i utenriktjenesten.

Tverrgående tiltak

- Det må stilles klare kompetansekrav til både de som skal forberede beslutningsunderlag og de som skal fatte beslutninger når det gjelder bruk av tilskuddsmidler og anskaffelser. Alle med ansvar for tilskuddsforvaltning og anskaffelser må gjennomgå kurs med både kompetansebyggende og holdningsskapende elementer for å sikre etterlevelse av regelverk og retningslinjer. Det bør vurderes å gjøre enkelte kurs obligatoriske.
- Forvaltningsmessige kompetansekrav må vektlegges i større grad i forbindelse med relevante stillingsutlysninger og rekruttering på alle nivå. Kravene må ikke bare relateres til om søker har erfaring fra tilskuddsforvaltning og/eller anskaffelser, men til kvaliteten på det arbeidet vedkommende har gjort.
- Det må stilles klare krav til ledere om at de tar et reelt ansvar for å kvalitetssikre forvaltningen innen sine ansvarsfelt.
- Ansvar for og håndtering av forvaltningsoppgaver må tas opp i medarbeidersamtaler på alle nivå.
- Det bør vurderes om fordelingen av personalressurser i utenriktjenesten i tilstrekkelig grad tar hensyn til de kapasitetsbehovene som følger av ansvar for forvaltning av tilskuddsmidler og kjøp av konsulenttjenester. Dette gjelder både første- og andrelinjefunksjoner.
- Alle ansatte må regelmessig få en påminnelse om betydningen av å arkivere relevant dokumentasjon. Dette kan skje på ulike måter, for eksempel via UDs intranettsider og gjennom interne kampanjer. Temaet må også integreres i relevante kurs.

Tilskuddsforvaltning

- Det bør etableres et felles system for jevnlig gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i departementet og på utenriksstasjonene. Disse må blant annet dekke problemstillinger knyttet til spørsmålet om anskaffelse eller tilskudd, bruk av tilskuddsmidler til anskaffelser og forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte.

- Det må etableres bedre rutiner for jevnlig rapportering gjennom linjen til utenriksråden knyttet til tilskuddsforvaltningen. Rapporteringen bør legges opp slik at den bidrar til styrket internkontroll og gir grunnlag for drøfting på ledelsesnivå av sentrale aspekter ved tilskuddsforvaltningen.
- Vurderinger av budsjett må vektlegges i større grad i forbindelse med beslutning om bruk av tilskuddsmidler. Krav om dette må tydeliggjøres i ordningsregelverk og aktuelle maler for beslutningsdokument.
- Det bør vurderes nærmere om ordningsregelverk og avtalemaler bør inneholde klausuler som eksplisitt forbyr at mottaker kan beholde et eventuelt overskudd fra tilskuddsprosjekter.
- Aktuelle ordningsregelverk bør gjennomgås med sikte på å innarbeide klare bestemmelser for om ordningen kan brukes til å finansiere anskaffelser, eventuelt under hvilke forutsetninger. Dersom det åpnes for slik bruk av en tilskuddsordning, må det sikres at bestemmelsen er utformet i tråd med stortingsvedtak og økonomiregelverk.
- Det bør vurderes om departementets ordningsregelverk helt eller delvis bør reguleres gjennom forskrift. Dette er vanlig for tilskuddsforvaltning i andre sammenhenger, og vil kunne bidra til å sikre en bedre forståelse av ordningsregelverkens betydning i tilskuddsforvaltningen og dermed også en styrket etterlevelse.
- I forbindelse med beslutning om bruk av tilskuddsmidler, må det alltid vurderes om tiltaket kan falle inn under regelverket for offentlige anskaffelser. Dette må innarbeides som eget punkt i aktuelle maler for beslutningsdokument.
- I forbindelse med beslutning om bruk av tilskuddsmidler, må det alltid vurderes om tiltaket kan falle inn under EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte. Dette må innarbeides som eget punkt i aktuelle maler for beslutningsdokument.

Kjøp og bruk av konsulent tjenester

- Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser må gis økt oppmerksomhet i forbindelse med intern opplæring og oppfølging av ansatte.
- Internkontrollsystemet for anskaffelser bør videreutvikles. Ikke minst gjelder det for anskaffelser under grenseverdien på NOK 1,1 mill. som i henhold til dagens system ikke krever obligatorisk kvalitetssikring av Seksjon for anskaffelser.
- Det må etableres et system for å holde regnskapsmessig oversikt over avrop under hver enkelt rammeavtale og sikre bedre kontraktsoppfølging. Ansvaret for oppfølging av bruken av den enkelte rammeavtale må forankres tydelig i organisasjonen.