

Fempunktsplan for styrket anti-korrupsionsindsats i Afghanistan

De fem elementer i planen er:

1. Etablering af en taskforce på ambassaden i Kabul for at styrke anti-korrupsionsarbejdet og udvikle et særskilt anti-korrupsionsværktøj tilpasset de særlige risici i Afghanistan efter 2014.
2. En særrevision, der følger pengene i et program, krone for krone fra regering til slutmodtager.
3. En særrevision af prisen på og kvaliteten af udvalgte projekter f.eks. af skolebøger og – byggeri.
4. Et styrket samarbejde med andre internationale donorer om anti-korruptionstiltag i Afghanistan.
5. Udviklingen af en skærpet revisionsmekanisme for UNDPs LOTFA-fond.

Christian Friis Bach understreger, at udviklingen i Afghanistan er helt afgørende. Både for afghanerne og resten af verden. Derfor har Danmark besluttet at øge bistanden til Afghanistan, på trods af vanskelighederne med at arbejde i landet:

“Efter et årtis svær kamp, er der stadig brug for stor international støtte, hvis Afghanistan skal kunne klare sig uden de udenlandske kamptropper – også selv om vi ved, at det er svært.”

“Ikke mindst korrupsion er en blivende udfordring i Afghanistan. Her gælder det om, at være offensiv i forhold til de omlægninger, som sker i løbet af de næste par år. Med handlingsplanen forbereder vi allerede nu nye tiltag, der kan sikre, at pengene når frem og bruges effektivt.”

“Danmark har tidligere gjort klart, at vi står klar til at hjælpe Afghanistan og afghanerne igennem den næste svære tid. Det står vi ved, fordi der er større risiko ved at ikke gøre noget, end ved at handle. Her sender planen til gengæld et stærkt signal om, at Danmark ikke vil acceptere korrupsion med danske bistandspenge. Vi er villige til at acceptere risikoen ved at engagere os, men vi vil ikke acceptere korrupsion.”

1. Etablering af en taskforce på ambassaden i Kabul for at styrke anti-korrupsionsarbejdet og udvikle et særskilt anti-korrupsionsværktøj tilpasset de særlige risici i Afghanistan efter 2014

Hvorfor?

Det er vigtigt at kende udfordringer og risici forbundet med udviklingsindsats, således at man allerede i planlægningen af den konkrete indsats kan forebygge og imødegå risici. Derved sikrer vi at vores indsats bidrager til de tilsigtede resultater.

I Afghanistan står vi overfor nogle helt særlige udfordringer: Afghanistan er fra i år det land, Danmark yder mest bistand til, det er et af verdens mest korrupte land ifølge Transparency International, og vi står i en ny situation efter 2014, hvor den internationale civile og militære tilstedeværelse vil være begrænset i provinserne, hvilket gør det vanskeligere for Danmark og andre donorer at kontrollere indsatserne i landområderne.

Hvad gør Danmark?

Når vi tilrettelægger vores bistand foretager vi en vurdering af hvilke risici, der er forbundet med at støtte en given indsats. En grundig vurdering af den finansielle risiko indgår altid i forberedelsen af vores indsatser. Når det er muligt laver vi vores risikovurdering i samarbejde med andre donorer.

Kan vi gøre mere?

Vi styrker fokus på korrupsion og risikohåndtering på ambassaden i Kabul, der etablerer en taskforce med et stærkt ledelsesfokus.

Med øget engagement i skrøbelige stater er en solid tilgang til risiko endnu mere vigtigt. Nye klare retningslinjer for en mere systematiseret tilgang til risikohåndtering er under udarbejdelse. Retningslinjerne vil give vejledning i hvordan forskellige typer af risiko identificeres, kommunikeres og løbende monitoreres fra de indledende forberedelser af en indsats til dens afslutning. Retningslinjerne understreger samtidig vigtigheden af dialog med både nationale og internationale partnere om risikohåndtering, herunder også hvordan vi med målrettede udviklingsindsatser kan medvirke til at forebygge konkrete risici.

Med udgangspunkt i de nye retningslinjer for risikohåndtering iværksætter vi analysearbejde for at tilrettelægge vores anti-korrupsions indsats i Afghanistan, så den er tiltrækkelig robust til den nye situation efter 2014.

Desuden er vi i færd med at omlægge den danske bistand, så den i endnu højere grad vil blive implementeret gennem multilaterale organisationer, så som Verdensbanken og FN.

2. En særrevision, der følger pengene i et program, krone for krone fra regering til slutmodtager - Public Expenditure Tracking Surveys

Hvorfor?

Et *Public Expenditure Tracking Surveys* (PETS) er en kvantitativ undersøgelse af udbudssiden af offentlige tjenester. Målet for observation er typisk en offentlig service som for eksempel en

skole eller en sundhedsklinik. Undersøgelsen indsamler oplysninger om karakteristika, finansielle strømme, udgange (tjenesteydelser leveret), ansvarlighedsarrangementer etc. PETS er et diagnostisk værktøj som sporer strømmen af ressourcer fra oprindelse til destination og kan være med til at give indblik i uregelmæssigheder.

Hvad gør Danmark?

I øjeblikket har vi ingen *Public Expenditure Tracking Surveys* i gang.

Kan vi gøre mere?

På det bilaterale område er det mest oplagt at igangsætte en *Public Expenditure Tracking Surveys* på uddannelsesområdet. Det skal dog undersøges, om giver mening (merværdi) også ift. til de *Value for Money audits*, der bliver igangsat.

Public Expenditure Tracking Surveys kan desuden overvejes gennemført i National Solidarity Programme (bilateralt program) og multidonorprogrammerne *Strengthening Provincial Administration and Service Delivery* og *Agriculture Development*.

3. En særrevision af prisen på og kvaliteten af udvalgte projekter f.eks. af skolebøger og – byggeri. Value for Money Audits.

Hvorfor?

Revisionsmetode, som viser, hvorvidt den pågældende institution har vist ansvarlig økonomisk forvaltning af (offentlige) midler, og at disse bliver brugt bliver brugt på en økonomisk og effektiv måde. Det type audit kræver, at der er fysisk målbare mål og resultater.

Danmark har relativt få bilaterale større programmer i Afghanistan, hvor vi selvstændigt kan foretage Value for Money (VFM) revisioner. Det mest oplagte område er uddannelse, hvor Danmark har været en meget aktiv og central bilateral donor siden 2003.

Hvad gør Danmark?

Ambassaden i Kabul har i den nuværende programperiode (2013-2014) afsat USD 230.000 til revision af uddannelsesprogrammet, herunder en VFM revision. En *Value for Money* revision af tekstbogsproduktionen siden begyndelse af den danske støtte til uddannelsessektoren i Afghanistan er igangsat.

Kan vi gøre mere?

Vi forventer senere i programperioden (til næste år) at foretage en VFM revision af den danske støtte til skolebyggeri. Der vurderes ikke at være yderligere bilateralt implementerede indsatser, som vil egne sig til VfMA.

Vi vil presse på for lignende undersøgelser på det multilaterale område. Ambassaden vil gå i dialog med multilaterale partnere om Value for Money revisioner. Ambassaden i Washington vil følge op med Verdensbanken og FN missionen i New York med FN.

4. Et styrket samarbejde med andre internationale donorer om anti-korruptionstiltag i Afghanistan

Hvorfor?

Det er vigtigt, at styrke samarbejdet med både bilaterale og multilaterale samarbejdspartnere. Danmark alene kan ikke bekæmpe korruption i Afghanistan.

Hvad gør Danmark?

Danmark deltager derfor via ambassaden i en såkaldt *Anti Corruption Small Group* i Kabul ledet af UNAMA og DFID. Her deltager UNAMA, DFID, US (både Aid og State Department), DE, JP, EU, World Bank, UNDP og DK. Gennem denne gruppe udveksles information og erfaring, ligesom gruppen har en dialog med de afghanske myndigheder.

Kan vi gøre mere?

Ambassaden vil gennem *Anti Corruption Small Group* tage initiativ til at styrke opfølgningen på korruption samt dialogen med regeringen. Helt konkret vil ambassaden indkalde til et møde for en grundig drøftelse med kernesamarbejdspartnere om mulige nye initiativer til bekæmpelse af korruption samt en dialog om hvordan samarbejdet med de afghanske myndigheder kan styrkes.

5. Udviklingen af en skærpet revisionsmekanisme for UNDPs LOTFA-fond

Hvorfor?

Efter 2014 vil finansiering af ANSF – bl.a. afghansk politi – gennem multilaterale kanaler stige betragteligt. Det gælder også de danske bidrag, som forventes at stige fra omkr. 35 mio. kr. årligt i 2013 til 100 mio. årligt i perioden 2015-17. ANSF-finansiering bliver en hjørnesteen i bæredygtig overdragelse af sikkerhedsansvaret til afghanerne og hjemtagning af de sidste internationale kamptropper i 2014.

Hvad gør Danmark?

Som reaktion på korruptionssagen i UNDP/LOTFA, som kom frem i lyset sidste år, har DK tilbageholdt midler til LOTFA, der bl.a. finansierer lønninger til afghansk politi. Som betingelse for genoptagelse af støtten har DK – sammen med ligesindede donorer – krævet en tilbundsgående undersøgelse af forløbet samt styrkede kontrolmekanismer. Udviklingsministeren har selv taget sagen op med UNDP's ledelse både i Kabul og New York.

UNDP har nu draget konsekvenserne af sagen og forbereder et retligt efterspil mod konkrete medarbejdere. Samtidig har UNDP styrket administrationen af LOTFA og øget kontrollen med udbudsprocedurerne.

Oprydningen har været effektiv og tilbundsgående og handlingsplanen har de rette robuste elementer til at forhindre misbrug af midler. I det lys overvejer Danmark nu – på linje med en række ligesindede donorer – genoptage udbetalingen af danske midler til LOTFA.

Samtidig må både UNDP og donorlandene lære af forløbet. Sagen illustrerer vigtigheden af at beskytte whistle-blowers, der – som i LOTFA-sagen – har mod til at bringe

uregelmæssighederne for dagens lys. Forløbet illustrerer desuden det nyttige i anti-korrupsionsinstanser som MEC, der i første omgang bidrog til at sætte sagen på dagsordenen.

Kan vi gøre mere?

DK har lagt sig i front i arbejdet med at skabe mere robuste mekanismer for ANSF-finansiering. Det gælder ikke mindst LOTFA, som er det største UNDP-drevne sikkerhedssektorreformprogram i nyere tid, og som står til at blive endnu større efter 2014.

Belært af erfaringerne har DK konkret foreslået en endnu grundigere screening af fremtidig finansiering af det afghanske politi for potentielle korrupsionsrisici. Det kan ske ved at trække på den samlede ekspertise i UNDP/LOTFA, UNAMA, NATO's træningsmission (NTM-A) og de store donorlandes ambassader i Kabul – samt naturligvis de afghanske myndigheder – og udarbejde en fælles vurdering af risikomomenterne i de enkelte indsatsområder. Der har allerede været taget en første kontakt til UNDP/LOTFA. Således vil potentielle korrupsionsrisici formodentligt variere, alt efter om der er tale om finansiering af lønudgifter, driftsomkostninger, reformer af Indenrigsministeriet eller efteruddannelse af afghanske politifolk (fx træning i basale læsefærdigheder).

Hvis UNDP/LOTFA fremover skal påtage sig en større del af finansieringen, så må vi sikre, at både UNDP og donorerne går til opgaverne med helt åbne øjne. Det vil forhåbentlig kunne lægge grunden for en solid risikominimering og risikostyring på dette vanskelige område, som samtidig er afgørende for at sikre de resultater vi har skabt gennem mere end 10 års civile og militære indsatser i Afghanistan.