



Rigsrevisionens notat om

revisionen af udviklingsbistanden til Ghana i perioden 2013-2015



revision
revision

revision

Revisionen af udviklingsbistanden til Ghana i perioden 2013-2015

7. juni 2016

RN 1106/16

OPSAMLING

Rigsrevisionens revision af Udenrigsministeriets administration af den danske udviklingsbistand til Ghana i perioden 2013-2015 har vist følgende:

- Ambassaden har generelt indhentet og behandlet regnskaber for de ydede tilskud rettidigt. Dog vurderede Rigsrevisionen, at antallet af gennemførte finansielle tilsyn havde været for lavt i perioden 2014-2015.
- Revisionen af sundhedsprogrammet viste, at ambassadens interne kontrolprocedurer fungerede, og at ambassaden havde foretaget en korrekt regnskabsregistrering. Rigsrevisionen vurderede imidlertid, at Udenrigsministeriet ikke havde taget tilstrækkelig stilling til de konkrete risici, der var i forhold til bistandsmodtagernes evne til at forvalte budgetstøtte i sundhedssektoren. Dette medførte en risiko for, at de planlagte aktiviteter ikke blev gennemført i overensstemmelse med planer og aftaler.
- Ambassadens administration af privatsektorprogrammet levede på de undersøgte områder op til de krav, der stilles til god og pålidelig tilskudsforvaltning. Dog fandt Rigsrevisionen det uheldigt, at ministeriets metode til fordeling af kursdifferencer medførte utilsigtede omfordelinger mellem ambassadens programmer.
- Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til Danida Business Finance-projekter medvirkede generelt til at sikre, at de foretagne dispositioner var lovlige. De anvendte mål og indikatorer for Danida Business Finance-projekter gjorde det dog svært for Udenrigsministeriet at vurdere, om projekterne bidrog til ministeriets mål om fattigdomsbekæmpelse i udviklingslande. Desuden vurderede Rigsrevisionen, at der var visse uhensigtsmæssigheder i den aftalte arbejdsdeling mellem ministeriet og Eksportkreditfonden, og at arbejdsdelingen derfor burde genovervejes.

- Udenrigsministeriet har i perioden 2013-2016 indberettet 12 sager om bl.a. svig og korruption i Ghana til Rigsrevisionen. Rigsrevisionen gennemgik ambassadens bilag i 2 af disse indberetninger. Rigsrevisionen konstaterede, at ministeriet i den ene sag havde foretaget en rettidig og passende indberetning, men fandt det uheldigt, at den anden sag var blevet indberettet næsten et år for sent til Rigsrevisionen. I begge sager fik ambassaden håndteret uregelmæssighederne, så man undgik tab af danske midler.

I. Indledning

Baggrund og formål

1. Dette notat handler om Rigsrevisionens revision af Udenrigsministeriets administration af den danske udviklingsbistand til Ghana i perioden 2013-2015. Revisionen af sundhedsprogrammet og Danida Business Finance-ordningen blev gennemført i flere lande, og vi har derfor inddraget resultaterne fra Bangladesh, Kenya, Uganda og Mozambique i det omfang, det er relevant. Enkelte af de reviderende sager har allerede været omtalt i beretningerne om revisionen af statsregnskabet.

Notatet er et led i Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Ghana i august 2016. Formålet med notatet er at give Statsrevisorerne et indblik i Rigsrevisionens revision af Udenrigsministeriets administration af bistandsprogrammerne i Ghana i perioden 2013-2015 og Udenrigsministeriets opfølgning på disse.

II. Fakta om Ghana, den danske bistand til Ghana og revisionsordningen i Ghana

2. Ghana ligger i Vestafrika og grænser op til landene Togo, Elfenbenskysten og Burkina Faso. Mod syd ligger Ghana ud til Atlanterhavet. Indbyggertallet er ca. 25 mio. Accra er landets hovedstad med et indbyggertal på ca. 3. mio. I "Greater Accra" er der ca. 5 mio. indbyggere.



3. Ghana blev i 2010 kategoriseret som et lavere mellemindkomstland. Ghanas økonomi er baseret på produktion af olie, guld, kakao og tømmer. Dertil kommer en voksende service-sektor og pengeoverførsler fra ghanesere i udlandet. Med Ghanas ny erhvervede status som olieproducerende nation forventes indtægterne fra råolie at være den vigtigste vækstfaktor i økonomien. I 2011, da olieproduktionen så småt begyndte i landet, havde Ghana verdens højeste vækstrate med en estimeret vækst på 14,4 %. Væksten er dog faldet til 3,9 % i 2015.

4. Andelen af Ghanas befolkning, der lever under fattigdomsgrænsen, er faldet fra 51,7 % i 1991-1993 til 28,5 % i 2005-2006. Ifølge et konservativt skøn fra Verdensbanken var andelen af fattige i 2012 faldet til 23,6 %.

5. Udenrigsministeriet vurderer, at Ghana er blandt de mest stabile og demokratiske lande i Afrika. Ifølge ministeriet har Ghana været et stabilt demokrati siden indførelsen af konstitutionelt demokrati i 1992 og har gennemført relativt fredelige, frie og retfærdige valg, og valgprocessens kvalitet er gradvist blevet forbedret igennem årene. De 2 dominerende partier er National Democratic Congress (NDC) og New Patriotic Party (NPP).

Fakta om bistanden til Ghana

6. Det officielle udviklingssamarbejde mellem Ghana og Danmark begyndte i 1958, og i 1961 blev den danske ambassade åbnet i Accra. På grund af den politiske udvikling i landet blev ambassaden lukket i 1983, men åbnet igen 8 år senere.

7. Danmarks nuværende udviklingsbistand til Ghana er baseret på strategien for Danmarks udviklingssamarbejde "Retten til et bedre liv", som skal medvirke til at bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder. I det nuværende landeprogram i Ghana, som dækker perioden 2014-2018, er det Danmarks mål at øge det politiske og kommercielle samarbejde, samtidig med at udviklingsbistanden gradvist reduceres efter 2014. Udenrigsministeriet forventer at udfase bistanden til Ghana, når programmet "Vækst i landbrug og erhverv" afsluttes i 2020. Udenrigsministeriet havde oprindeligt afsat 200 mio. kr. til et udfasningsprogram for Ghana fra 2017. Dette vil dog ikke blive iværksat på grund af besparelser i udviklingsbistanden fra 2016.

8. Det nuværende partnerskab mellem Danmark og Ghana bygger på et landeprogram, der består af 4 sektorprogrammer:

- **Sundhedsprogrammet (2012-2016)** er det femte og sidste program for dansk støtte til sundhedssektoren. Programmet har et budget på 400 mio. kr. for perioden.
- **Privatsektorprogrammet (2010-2016)** har bl.a. fokus på at forbedre rammevilkårene for den private sektor. Det støtter udvalgte landbrugsprodukter, giver finansiering til landdistrikterne og støtter fortalervirksomhed og erhvervsfaglig uddannelse. Programmet har et budget på 425 mio. kr. for perioden 2010-2016. Udenrigsministeriet støtter en ny fase af programmet fra 2016 til 2020. Programmet konsoliderer de mest vellykkede dele af det tidligere program og støtter fortalervirksomhed til fordel for den private sektor og erhvervsfaglig uddannelse. Privatsektorprogrammet har et budget på 140 mio. kr. for perioden 2016-2020.
- **Programmet for retten til sociale serviceydelser og god regeringsførelse (2014-2018)** støtter decentralisering, civilsamfundsorganisationer, retssektoren og Ghanas menneskerettighedskommission. Programmet er en del af en udfasningsstrategi på området og sigter på en konsolidering af de resultater, der er opnået i de 2 tidligere programmer. Derudover skal programmet sikre bæredygtighed af bistanden ved en gradvis udfasning af bistanden og overdragelse af det fulde ejerskab til de ghanesiske myndigheder. Programmet har et budget på 250 mio. kr. for perioden.
- **Skatte- og udviklingsprogrammet (2015-2018)** skal understøtte Danmarks udfasning fra at give støtte gennem generel budgetstøtte og skal som en supplerende foranstaltning støtte den økonomiske styring og bæredygtigheden af Ghanas offentlige finanser. Programmet vedrører dels skatteområdet, hvor Danmark yder støtte til Ghanas skattemyndigheder, dels støtte til 2 civilsamfundsorganisationer. Programmet har et budget på 230 mio. kr. for perioden.

De oplyste budgetter for programmerne er for de angivne perioder.

Ud over de nævnte programmer støttede Danmark i perioden 2010-2015 anden fase af et program for generel budgetstøtte, som havde til formål at støtte implementeringen af rammerne for Ghanas udviklingspolitik på mellemlangt sigt. Det skete gennem finansiel støtte, politisk dialog og en regelmæssigt og ensartet monitorering for bl.a. at opnå og fastholde makroøkonomisk stabilitet og sikre en bæredygtig økonomisk udvikling.

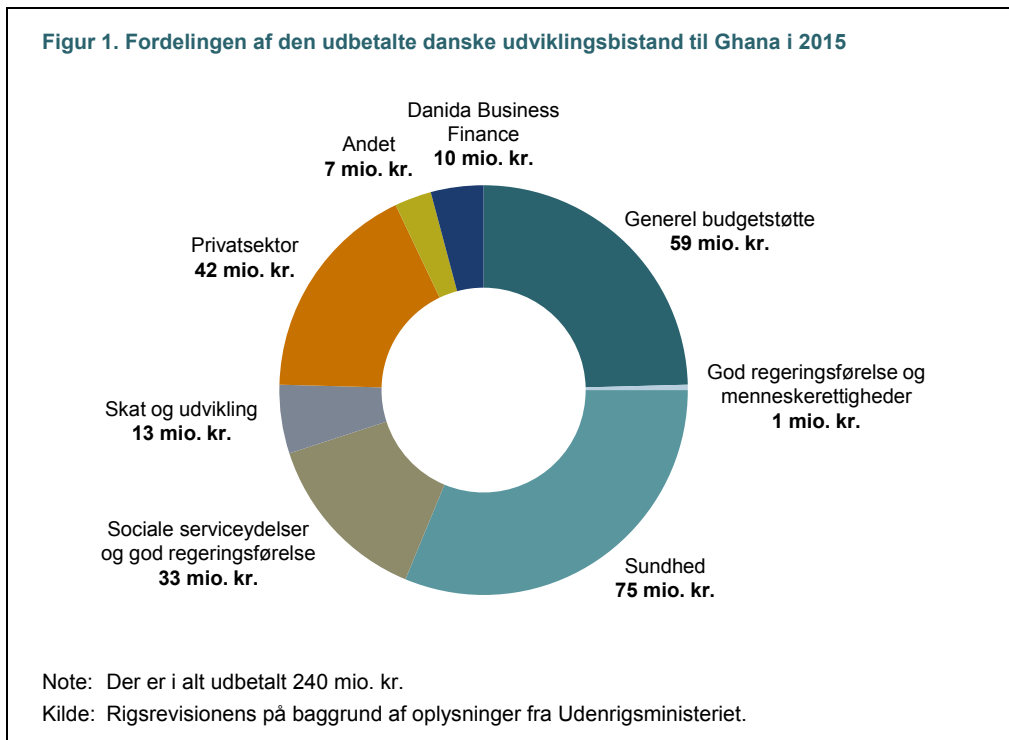
Partnerskabets strategiske mål

Det nuværende partnerskab mellem Danmark og Ghana er styret af 4 strategiske mål:

- styrkelse af politisk samarbejde på grundlag af fælles værdier
- fremme af inkluderende og grøn vækst
- økonomisk diplomati og øget erhvervs-mæssigt samarbejde
- konsolidering af udviklingsprogrammernes resultater.

9. Ud over de 4 sektorprogrammer yder Danmark bistand til Ghana gennem Danida Business Finance, forskningssamarbejde mellem videnskabelige institutioner i Ghana og Danmark og gennem en række aktiviteter, der gennemføres af danske civilsamfundsorganisationer i Ghana.

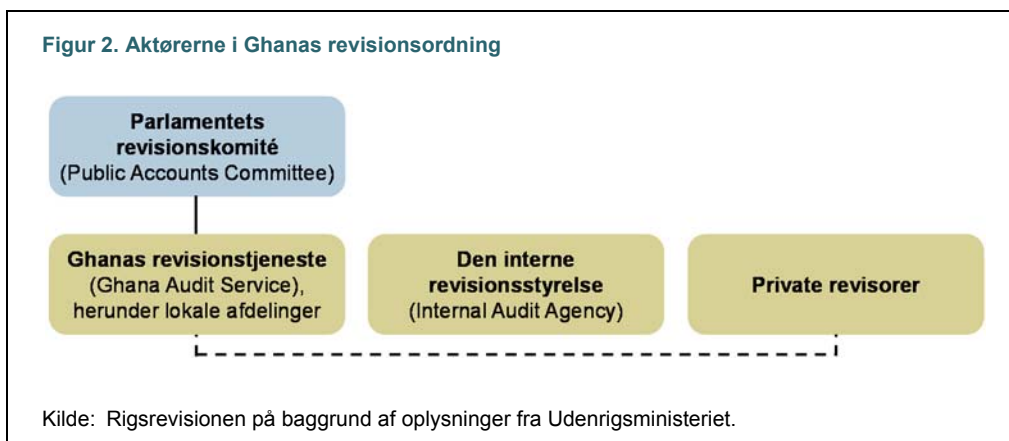
Udenrigsministeriet udbetalte i perioden 2013-2015 samlet 925 mio. kr. til Ghana. Figur 1 viser fordelingen af den udbetalte danske udviklingsbistand til Ghana i 2015, der udgjorde 240 mio. kr.



Figur 1 viser, at de største udbetalinger i 2015 gik til programmerne "Sundhed" (75 mio. kr.), "Generel budgetstøtte" (59 mio. kr.) og "Privatsektor" (42 mio. kr.).

Fakta om den ghanesiske stats revisionsordning

10. Ghanas revisionsordning består af en række aktører, jf. figur 2.



11. Ghanas revisionstjeneste (Ghana Audit Service) er den eneste institution i landets forfatning med mandat til at overvåge brug og forvaltning af alle offentlige midler. Revisions-tjenesten har omkring 1.760 ansatte og ledes af Ghanas rigsrevisor, som udpeges af præsidenten. Ghanas revisionstjeneste rapporterer til parlamentet. Ifølge Ghanas revisionstjenestelov skal rigsrevisorens rapport færdiggøres og indsendes til parlamentet inden for 6 måneder fra afslutningen af det umiddelbart foregående finansår. De private revisorer reviderer nogle gange på vegne af den ghanesiske rigsrevision.

12. Ghanas parlaments revisionskomité (Public Accounts Committee) har til opgave at føre kontrol med revisionstjenestens rapporter. Komitéen er én ud af 11 stående komitéer i parlamentet. Komitéen består af 25 medlemmer, der reflekterer de forskellige politiske partiers numeriske styrke i parlamentet. Formanden må ikke tilhøre et parti fra den siddende regering.

13. I 2003 blev der etableret en intern revisionsstyrelse, der fungerer som et tilsynsorgan med ansvar for at koordinere, facilitere og udføre kvalitetssikring af interne finansielle og ikke-finansielle revisionsaktiviteter og -standarder inden for ministerier, departementer, styrelser og valgte forsamlinger på by-, kommune- og distriktsniveau. De interne revisorer er integreret i de enkelte offentlige institutioner og udpeget af disse institutioners ledelse. Den interne revisionsstyrelse ledes af en 9-personers bestyrelse fra den offentlige og private sektor samt Ghanas institut for statsautoriserede revisorer. Styrelsen har et sekretariat, som bl.a. udarbejder rapporter til bestyrelsen om forvaltning af styrelsen og dens aktiviteter og producerer data, statistikker og rådgivning til brug for styrelsens politikformulering.

III. Rigsrevisionens revision af bistandsprogrammerne i Ghana

14. Rigsrevisionen har i perioden 2013-2015 revideret ambassadens tilskudsadministration og Udenrigsministeriets administration af dele af sundhedsprogrammet, privatsektorprogrammet og projekter under Danida Business Finance-ordningen i Ghana. Rigsrevisionen har endvidere i 2015 gennemgået enkelte sager vedrørende Udenrigsministeriets indberetninger til Rigsrevisionen om bl.a. mistanke om svig og korrupsion i Ghana.

Revision af ambassadens tilskudsadministration

15. Rigsrevisionen undersøgte i 2015, om ambassaden havde foretaget tilsynsbesøg ved bistandsmodtagerne inden for de 4 programmer for at sikre sig, at den danske udviklingsbistand til Ghana var administreret hensigtsmæssigt, og at de opstillede mål var opnået. Derudover undersøgte Rigsrevisionen, om ambassaden i tilstrækkelig grad sørgede for at indhente regnskaber for de ydede tilskud rettidigt.

Gennemgangen af en oversigt over ambassadens gennemførte tilsynsbesøg i perioden 2014-2015 viste, at ambassaden i denne periode havde gennemført 10 finansielle tilsynsbesøg. Rigsrevisionen fandt på den baggrund, at antallet af gennemførte finansielle tilsynsbesøg havde været for lavt i perioden 2014-2015.

Ambassaden var enig heri og oplyste, at den for 2016 planlægger at gennemføre 18 monitoreringsbesøg og 10 finansielle tilsynsbesøg, hvoraf de 6 tilsynsbesøg både vil omfatte monitorering af den faglige fremdrift og den finansielle administration.

16. Det var Rigsrevisionens vurdering, at ambassaden generelt sørgede for at indhente regnskaber for de ydede tilskud, og at den i de fleste tilfælde behandlede indkomne regnskaber rettidigt.

Revision af sundhedsprogrammet

17. Den danske støtte til Ghanas sundhedssektor går tilbage til midten af 90'erne og har fra starten haft fokus på at give fattige og sårbare mennesker adgang til den primære sundhedspleje. Det overordnede formål med den danske støtte til Ghanas sundhedssektor er at bidrage til fattigdomsbekæmpelse og til at realisere FN's årtusindeudviklingsmål. Støtten har fokus på den primære sundhedspleje og på at styrke sundhedsvæsenet. Sundhedssektorprogrammet har et budget på 400 mio. kr. for perioden 2012-2016. Sundhedssektorprogrammet består af 2 dele. Den første del støtter Sundhedsministeriets arbejde med at forbedre mødres sundhed ved at fokusere på at øge effektiviteten af sundhedssystemet, forbedre adgangen til sundhedspleje og reducere mødre dødeligheden. Den anden del af programmet har fokus på at fremme sundheden hos de fattige og sårbare ved at støtte udviklingen af den private sundhedssektor. Dette gøres ved at støtte Ghanas kristne sundhedsorganisation, som er en non-profit-leverandør af sundhedsydelser. Organisationen står for omkring 30-40 % af sundhedstjenesterne, som især ligger i landdistrikter med fattige og marginaliserede befolkningsgrupper.

18. Rigsrevisionen gennemførte i 2013 en revision af sundhedsprogrammet i Ghana som en del af en større revision af Udenrigsministeriets forvaltning af sundhedssektorprogrammer. Revisionen omfattede ud over sundhedsprogrammets fase 5 (2012-2016) også revision af generel budgetstøtte til Ghana (2011-2014) på de områder, hvor det havde sammenhæng til sundhedsprogrammet.

Revisionen af sundhedsprogrammet i Ghana vedrørte ambassadens udbetalinger til programmet og de ghanesiske myndigheders regnskab for og revision af midlerne. Derudover vedrørte revisionen ministeriets kontrol med målopfyldelsen i programmet.

Udbetalinger og registreringer

19. Rigsrevisionen gennemgik grundlaget for udbetalinger og registreringer ved ambassaden og foretog i den forbindelse en gennemgang af pengestrømmene i generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte. Rigsrevisionen havde særligt fokus på den ghanesiske budgetproces, da Udenrigsministeriet både gav sektorbudgetstøtte til sundhedssektoren og generel budgetstøtte til Ghana. I boks 1 er der en nærmere beskrivelse af budgetstøtte.

BOKS 1. BUDGETSTØTTE

Budgetstøtte indgår på lige fod med andre statslige indtægter i Ghanas statsbudget og gives enten som generel budgetstøtte, hvor midlerne kan anvendes inden for alle sektorer, eller som sektorbudgetstøtte, hvor midlerne skal anvendes i en bestemt sektor. Støtten ydes igennem Ghanas egne systemer for økonomi og regnskab. Generel budgetstøtte giver Ghanas regering mulighed for selv at prioritere indsatserne mellem sektorerne og inden for de enkelte sektorer. Budgetstøtte er den eneste form for bistand, der giver Ghanas parlament det fulde ansvar for at udøve kontrol med anvendelsen af midlerne, fordi disse er fuldt integreret i statens budget og regnskab.

20. Gennemgangen af ambassadens procedurer og dokumentation for udbetalinger viste, at der var den nødvendige funktionsadskillelse ved ambassadens udbetalinger, og at den var systemunderstøttet.

Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at der først sent i 2013 var foretaget udbetaling fra ambassaden til sektorbudgetstøtte, og at disse midler endnu ikke var nået frem til modtagerne i regioner og distrikter i november 2013.

FN's årtusindeudviklingsmål
I år 2000 vedtog FN 8 2015-mål (Millennium Development Goals), som skulle give mennesker i udviklingslande bedre liv og muligheder. Målene vedrører bekæmpelse af fattigdom, sult, sygdomme, analfabetisme og diskrimination.

21. Rigsrevisionens gennemgang af budgetplanlægningsprocessen for generel budgetstøtte viste, at lønningerne til de offentligt ansatte konsekvent var underbudgetteret i det ghanesiske statsbudget. Dette medførte, at det beløb, der var tilbage til at udføre aktiviteter for, efter at lønnen var betalt, var betydeligt mindre end det budgetterede. Gennemgangen viste, at der som en konsekvens heraf ikke var midler på regions- og distriktsniveau til at gennemføre de planlagte aktiviteter.

For at gennemføre de planlagte aktiviteter måtte nogle regioner og distrikter i stedet finde alternativ finansiering. I et af de distrikter, som Rigsrevisionen besøgte, fandt man fx alternativ finansiering ved at inddrage donorer og ved, at medarbejderne selv lagde ud for diverse udgifter i forbindelse med aktiviteter.

22. Rigsrevisionen vurderede, at problemerne med et retvisende budget og manglende midler medførte en væsentlig risiko for, at planlagte aktiviteter ikke blev gennemført.

Rigsrevisionen konstaterede ligeledes ved revisionen af sundhedsprogrammet i Mozambique, at der var væsentlig usikkerhed i budgetprocessen, som medførte en risiko for, at de planlagte aktiviteter ikke blev afholdt i overensstemmelse med planer og aftaler.

Rigsrevisionen fandt, at Udenrigsministeriet burde være særligt opmærksom på disse udfordringer, og at ministeriet burde have særligt fokus på at forbedre styringen af de risici, som kan observeres ved nationale budgetsystemer og samarbejdspartnere.

23. Udenrigsministeriet oplyser, at håndteringen af risici fortsat er en integreret del af cyklusen for programmer og projekter, og at risikotilgangen er blevet styrket ved at introducere retningslinjer for risikohåndtering fra august 2013. Risikotilgangen er dermed blevet ensartet på tværs af lande og sektorer.

24. Rigsrevisionens gennemgang af de budgetstøttemidler, som blev udbetalt gennem den ghanesiske regering, viste, at de besøgte regioner og distrikter ikke havde registreret indbetalinger fra den ghanesiske stat i 2013. Der var ved revisionen således tvivl om, hvorvidt regionerne og distrikterne havde modtaget midler fra den ghanesiske stat til at gennemføre de planlagte aktiviteter. Ligeledes var der tvivl om, hvorvidt den eventuelt manglende modtagelse af midlerne skyldtes, at regionerne og distrikterne ikke var bekendt med, at de havde ret til at trække midler, som stod i den ghanesiske nationalbank. Ambassaden oplyste, at den ville undersøge dette nærmere.

Rigsrevisionen anbefalede, at ambassaden havde særligt fokus på pengestrømmene fra den ghanesiske stat og videre ud til distrikterne og på, om distrikter bliver gjort opmærksomme på ændringer i budgetterne, som betyder, at der er færre penge til at udføre de planlagte aktiviteter.

25. Udenrigsministeriet oplyser, at ambassaden umiddelbart efter Rigsrevisionens besøg i 2013 fulgte op på spørgsmålet om udbetalinger til regioner og distrikter. Baseret på en risikovurdering gennemført i 2014 valgte ambassaden at omlægge den danske støtte til sundhedssektoren fra sektorbudgetstøtte til øremærkede midler. Siden januar 2015 er der således ikke anvendt sektorbudgetstøtte i sundhedssektoren. De øremærkede midler overføres via checks eller bankoverførsler til regionerne, der videresender til distrikterne.



Rigsrevisionens besøg på et hospital ved revisionen af sundhedsprogrammet.

Foto: Rigsrevisionen

Regnskab og revision

26. Når Udenrigsministeriet yder budgetstøtte, har Ghanas parlament det fulde ansvar for at udøve kontrol med anvendelsen af midlerne, fordi disse er fuldt integreret i statens budget og regnskab. Rigsrevisionen havde derfor særligt fokus på de nationale ghanesiske systemer for regnskab og revision og på, hvordan ambassaden sikrede sig, at den ghanesiske stat havde tilstrækkelig kontrol med anvendelsen af midlerne.

27. Revision af midler ydet som budgetstøtte under sundhedsprogrammet varetages af den ghanesiske rigsrevision, som også har lokale afdelinger, der udfører revision på sundhedscentre i distrikterne.

28. Rigsrevisionen gennemgik procedurer for bogføring og udarbejdelse af regnskaber ved udvalgte sundhedscentre. Rigsrevisionen vurderede, at bogføringen på de udvalgte sundhedscentre skete på baggrund af godkendte dokumenter, og at regnskaberne var kontrollerede og udarbejdet i overensstemmelse med retningslinjerne på området.

29. Rigsrevisionen konstaterede, at der ved de større sundhedscentre på nationalt og regionalt niveau var tilknyttet interne revisorer, som primært havde til opgave at foretage kontrol af bilag, før de blev bogført. Gennemgangen viste, at der på regions- og ministerieniveau var mange interne kontroller af udbetalinger og godkendelser. Således foretog bogholdere, controllere og interne revisorer de samme kontroller af bilag.

Rigsrevisionen fandt, at de mange kontroller medvirkede til at sikre, at udbetalinger skete på baggrund af godkendte dokumenter. Rigsrevisionen konstaterede dog, at de interne kontrolprocedurer medførte, at betalinger ofte var forsinkede, og at der blev anvendt mange ressourcer på at foretage ensartede kontrolprocedurer. Rigsrevisionen bemærkede, at dette medførte, at der ikke var ressourcer til, at de interne revisorer kunne foretage gennemgang af arbejds gange, hvilket lederen af de interne revisorer også udtrykte bekymring for.

Den ghanesiske rigsrevision oplyste, at deres revision blev udført på baggrund af en væsentligheds- og risikoanalyse. Rigsrevisionens gennemgang ved et mindre sundhedscenter viste dog, at der var foretaget revision af alle udgiftsbilag. Den ghanesiske rigsrevision oplyste, at deres lokale revisionskontorer selv disponerede over resurserne, og at der ikke var et samlet overblik over, hvordan disse blev anvendt. Det kunne derfor ikke udelukkes, at lokale revisionskontorer valgte at prioritere revision ved sundhedscentre, som var beliggende i nærheden af revisionskontoret, og at deres revisionstilgang var anderledes end hovedkontorets.

Rigsrevisionen fandt, at den ghanesiske rigsrevision generelt havde et godt fagligt niveau, og at ambassaden kunne anvende revisionsresultaterne som grundlag for tilsynet. Rigsrevisionen bemærkede dog, at der var væsentlig forskel på rigsrevisionens hovedkontors revisionstilgang og den revision, der blev udført af lokale revisionskontorer.

Rigsrevisionen fandt, at ambassaden burde have særligt fokus på, hvilken revision der blev foretaget af programmerne, og om revisionens gennemgang af arbejdsgange og forvaltning giver en tilstrækkelig sikkerhed for, at midler er anvendt som forudsat.

30. Rigsrevisionen konstaterede, at ambassaden løbende fulgte op på regnskaber og revisionsrapporter for programmet.

31. Gennemgangen af ambassadens tilsyn viste, at ambassaden udførte stedlige tilsyn ved tilskudsmodtagere, men også, at ambassaden var usikker på, hvordan tilsynsbesøget kunne gennemføres ved generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte.

Revisionen af sundhedsprogrammerne i Uganda, Kenya og Mozambique viste endvidere, at der også var væsentligt forskel på, hvordan tilsynet blev udført ved de forskellige ambassader, og at der på alle ambassader var usikkerhed om, hvordan tilsynet kunne gennemføres, når der var tale om generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte.

32. Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at Udenrigsministeriet ikke havde opstillet egentlige vejledninger om planlægning og gennemførelse af tilsyn, herunder indhold og frekvens, som kunne understøtte ambassadernes tilsyn. Det var Rigsrevisionens vurdering, at de manglende retningslinjer medførte en risiko for, at der ikke blev ført et tilstrækkeligt tilsyn med det rette fokus, og at væsentlige problemer med programmerne derfor ikke blev opdaget i tide.

33. Udenrigsministeriet oplyste, at ministeriet arbejdede på en sagsbehandlervejledning om tilsyn og fremadrettet ville indhente de enkelte ambassaders planer for tilsyn.

Ministeriet har i november 2014 implementeret en vejledning, som danner grundlag for repræsentationernes finansielle tilsyn med udviklingsbistanden. Vejledningen indeholder en række standarder til brug for repræsentationernes tilrettelæggelse og gennemførelse af finansielle tilsyn og standarder for opfølgning på tilsynene. Fx er der en standard for en tilsynsplan, hvor repræsentationerne bl.a. skal gøre rede for deres risikovurdering af partnerne samt relevansen og frekvensen for eventuelle tilsynsbesøg.

Kontrol med målopfyldelsen

34. Rigsrevisionens gennemgang af målopstilling for sundhedsprogrammet viste, at Udenrigsministeriets mål for programmet fulgte de nationale mål for udvikling i sundhedssektoren. Rigsrevisionens gennemgang af målrapporteringen viste endvidere, at resultater blev opsamlet og indrapporteret gennem et nationalt elektronisk system, som de enkelte sundhedscentre indrapporterede elektronisk i. Rigsrevisionen vurderede overordnet set, at systemet medvirkede til at sikre, at data var dokumenteret og indsamlet i overensstemmelse med gældende retningslinjer. Rigsrevisionen bemærkede endvidere, at der var en høj grad af målopfyldelse inden for sektoren, og at Ghana de seneste år har haft stor succes med at nå FN's årtusindeudviklingsmål.

35. Revisionen af sundhedsprogrammerne i Kenya, Uganda og Mozambique viste ligeledes, at Udenrigsministeriets mål for programmerne fulgte de nationale og internationale mål for udvikling i de pågældende lande, og at der i landene generelt var gode nationale systemer til indsamling af data.

Revision af privatsektorprogrammet i Ghana

36. Danmark har siden 1992 støttet udviklingen af den private sektor i Ghana. I 2003 blev første fase af privatsektorprogrammet lanceret med en 5-årig bevilling på ca. 200 mio. kr. I 2010 blev sektorprogrammets anden fase igangsat. Programperioden for privatsektorprogrammets anden fase var i udgangspunktet fastlagt til 5 år, men blev efterfølgende forlænget med 1½ år, så programmet først afsluttes medio 2016. Bevillingen til anden fase udgør 425 mio. kr. Udenrigsministeriet har udarbejdet en tredje fase af programmet for perioden 2016-2020 med et budget på i alt 140 mio. kr.

37. Rigsrevisionen gennemførte i 2015 en revision af ambassadens administration af privatsektorprogrammet. Formålet var for det første at vurdere, om ambassadens udbetalinger skete på baggrund af anmodning fra tilskudsmodtager, og om ambassaden sikrede sig, at midlerne kom frem til modtagerne. For det andet var formålet at vurdere, om ambassaden i sin administration af den danske udviklingsbistand til Ghana sikrede sig, at der blev foretaget tilstrækkelig revision af de anvendte tilskudsmidler.

38. Målet med anden fase er at bidrage til at forbedre mulighederne for økonomisk støtte til mikrovirksomheder, små virksomheder og mellemstore virksomheder. Programmet består af 2 strategiske indsatsområder:

- forbedring af vilkårene for virksomhederne og styrkelse af udenlandske og lokale investorer tillid
- fremme af produktiviteten og beskæftigelsen gennem erhvervs-mæssig vækst.



Rigsrevisionens besøg hos en gruppe landmænd, som under privatsektorprogrammet fik støtte til at drive et mere produktivt landbrug.

Foto: Rigsrevisionen

Udbetalinger fra ambassaden

39. Rigsrevisionens gennemgang viste, at udbetalingerne generelt skete på baggrund af anmodning fra tilskudsmodtager, og at ambassaden generelt sikrede sig, at midlerne var kommet frem til modtagerne ved at kræve kvittering for modtagelse af midlerne.

Gennemgangen af Udenrigsministeriets udbetalinger af tilskudsmidler i Ghana viste dog også, at ministeriet havde fordelt de kursdifferencer, der opstod mellem DKK, USD og den lokale valuta (GHS), lige mellem ambassadens programmer og ikke i forhold til, hvilke programmer kursdifferencerne var relateret til.

Forklaringer på forskellige typer af revisioner

Ved en **revision** erklærer revisor sig med en høj grad af sikkerhed for sin konklusion om oplysningerne i fx årsregnskab.

Ved et **review** erklærer revisor sig med begrænset sikkerhed for sin konklusion.

Ved **aftalte arbejdshandlinger** erklærer revisor sig uden sikkerhed for sin konklusion om oplysninger, da erklæringen kun omfatter de konkrete aftalte arbejdshandlinger.

Konsekvensen af ministeriets metode til fordeling af kursdifferencer var, at der var risiko for, at nogle programmer fik mere end det, de havde fået bevilget, mens andre fik mindre end det bevilgede beløb. I alt drejede det sig om 13,8 mio. kr., som blev fordelt ud fra denne metode. Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at ministeriets metode til fordeling af kursdifferencer medførte en utilsigtet omfordeling mellem de enkelte programmer.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet efterfølgende har ændret metoden til fordeling af kursdifferencer.

Afrapportering om tilskudsmidlerne

40. Gennemgangen af afrapporteringerne viste, at de private revisorer i de fleste tilfælde kun udførte finansiel revision og ikke juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision af de anvendte midler. Endvidere viste gennemgangen, at revisorerne i enkelte tilfælde alene havde udført review eller aftalte arbejdshandlinger i stedet for revision, hvor der ikke er krav til, at revisor skal afgive en erklæring med høj grad af sikkerhed i forhold til det reviderede.

Ambassaden ville sikre, at der fremadrettet blev udført revision, som i videst muligt omfang også omfattede juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

41. Generelt var det Rigsrevisionens vurdering, at ambassadens administration af privatsektorprogrammet var tilfredsstillende.

Revision af Danida Business Finance-ordningen

42. Rigsrevisionen undersøgte i 2014-2015 Udenrigsministeriets forvaltning af projekter under Danida Business Finance-ordningen. I boks 2 er Danida Business Finance-ordningen beskrevet.

BOKS 2. DANIDA BUSINESS FINANCE-ORDNINGEN

Danida Business Finance-ordningen skal sikre finansiering af større – primært offentlige – infrastrukturprojekter, som ikke kan finansieres på markedsvilkår, for derigennem at skabe bedre rammer for bæredygtig økonomisk vækst og beskæftigelse i udviklingslande. Finansieringen sker ved rentefrie lån med 10 års løbetid, hvor renter, eksportkreditgarantipræmie og andre finansielle omkostninger finansieres med bistandsmidler.

Bevillingen til Danida Business Finance-ordningen udgør ca. 300 mio. kr. årligt.

Rigsrevisionens undersøgelse bestod dels af en gennemgang af hjemmetjenestens administration af ordningen, dels af revisionsbesøg til Bangladesh, Mozambique og Ghana. Nedenfor følger først resultaterne af revisionen af hjemmetjenestens administration af ordningen og dernæst resultaterne af revisionsbesøget på et Danida Business Finance-projekt i Ghana.

Hjemmetjenestens administration af ordningen

43. Rigsrevisionens gennemgang viste, at ministeriets forvaltning af tilskud til Danida Business Finance-projekter generelt medvirkede til at sikre, at de foretagne dispositioner var lovlige.

Rigsrevisionen konstaterede dog, at der i forhold til den regnskabsmæssige registrering af eksportkreditgarantipræmier og garantiforpligtelser for Danida Business Finance-ordningen havde været fejl i såvel ministeriets regnskab som i statsregnskabet. Gennemgangen viste således, at ministeriets garantiforpligtelser under ordningen ikke var registreret i statsregnskabet. Dette havde medført, at der under oversigten garantiforpligtelser manglede en post på ca. 4,7 mia. kr. i statsregnskabet for 2013, hvilket ministeriet dog straks rettede op på. Rigsrevisionen fandt, at de komplekse forhold ved ordningen krævede, at ministeriet var særligt opmærksom på, hvordan garantier mv. indgik i ministeriets regnskab.

Rigsrevisionen konstaterede desuden, at der for alle programmer under Danida Business Finance-ordningen ultimo 2013 var hensat i alt 484 mio. kr. i form af eksportgarantipræmier til Eksportkreditfonden, selv om det var ministeriet, der bar garantiansvaret.

Rigsrevisionen fandt det uklart, hvorfor ministeriet var forpligtet til at overføre eksportkreditgarantipræmier til Eksportkreditfonden, når det var ministeriet, der havde garantiansvaret, og fandt derfor, at garantikapitalen burde tilbageføres fra Eksportkreditfonden til Udenrigsministeriet.

44. Udenrigsministeriet oplyste i december 2015, at der var principiel enighed om at nedlægge den eksisterende hensættelsesordning. Derudover har Udenrigsministeriet i april 2016 oplyst, at ministeriet har fremlagt et aktstykke for Finansudvalget, hvori ministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til, at dispositionsgrundlaget for Danida Business Finance-ordningen revideres med henblik på at afskaffe den eksisterende praksis for hensættelser. Forslaget vil medføre tilbageførsel af midler i 2016 på ca. 280 mio. kr., som vil kunne genanvendes under Finanslovens § 06.3. Bistand til Udviklingslandene efter gældende bevillingsregler.

Rigsrevisionens gennemgang viste desuden, at ansvarsfordelingen mellem Eksportkreditfonden og Udenrigsministeriet ikke var klar, idet det af samarbejdsaftalen fremgik, at det var bestyrelsen for Eksportkreditfonden, der traf afgørelse i forbindelse med ansøgninger, mens ministeriet oplyste, at det var udviklingsministeren, der besluttede, om der skulle ydes kredit. Rigsrevision anbefalede derfor, at ministeriet opdaterede aftalen med Eksportkreditfonden for at sikre, at det klart fremgik af aftalen, at fondens bestyrelse rådgiver ministeren, og at det kun var ministeren, der havde beslutningskompetence.

45. Udenrigsministeriet har oplyst, at ændringen ville blive reflekteret i en ny samarbejdsaftale, hvor det bl.a. også ville fremgå, at det er den til enhver tid siddende minister for udviklingssamarbejde, der har den endelige beslutningskompetence for Danida Business Finance-ordningen.

Danida Business Finance-projekter i Ghana

46. I Ghana er der på nuværende tidspunkt 5 Danida Business Finance-projekter. Udenrigsministeriets bevillinger hertil udgør ca. 375 mio. kr.

47. Rigsrevisionen gennemgik i 2015 fibernetprojektet Alcatel –"Eastern Corridor Rural Fibre Optic Project" og undersøgte målopstillingen, betalingsstrømmene og fremdriften i projektet.

Udenrigsministeriets bevilling til projektet er 143 mio. kr., og projektet løber fra 2013 til 2016. Køberen af projektet er kommunikationsministeriet i Ghana, herunder National Information Technology Agency. Låntager er finansministeriet i Ghana. Udenrigsministeriet har dog det endelige garantiansvar, hvis lånet misligholdes.

48. Ifølge Udenrigsministeriet er udviklingsformålet med projektet at øge og forbedre adgangen til datakommunikation for at understøtte den økonomiske udvikling, kommunikationssektoren, digitalisering, effektiv forvaltning og forbedring af levevilkår i Ghana. Projektet forventedes at have stor samfundsøkonomisk værdi, idet det forventedes, at private udbydere ville udbygge services i denne del af Ghana, og at især erhvervslivet ville drage stor nytte af bedre adgang til datakommunikation, som på sigt ville medføre øgede beskæftigelsesmuligheder. Desuden vurderede ministeriet, at projektet understøttede Danidas overordnede målsætninger om fattigdomsbekæmpelse ved at forbedre landets it-infrastruktur og understøtte offentlige forvaltningsprocedurer.

Måloppstilling

49. Gennemgangen viste, at der var opstillet følgende målintikatorer for projektet:

- Østlig kabellinje er i fuld drift og har en opetid på over 95 %.
- Kapacitetsudnyttelse af kabellinjen er på over 35 %.
- National Information Technology Agency er fuldt ud i stand til at drive og vedligeholde systemerne.

50. Rigsrevisionen konstaterede, at de opstillede indikatorer for projektet fokuserede på det tekniske aspekt i projektet og ikke indeholdt mål for eller overvejelser om fattigdomsbekæmpelse. Det var derfor Rigsrevisionens vurdering, at de opstillede indikatorer gjorde det vanskeligt for Udenrigsministeriet at vurdere, om projektet medvirkede til at opnå ministeriets mål om fattigdomsbekæmpelse.

51. Revisionen af Danida Business Finance-programmer i Bangladesh og Mozambique viste ligeledes, at det var et generelt problem, at de opstillede indikatorer for de enkelte projekter gjorde det vanskeligt for ministeriet at vurdere, om projekterne medvirkede til at opnå ministeriets mål om fattigdomsbekæmpelse.

Betalingsstrømme og fremdrift

52. Leverandøren oplyste, at der havde været forsinkelser med hensyn til at modtage betalinger.

53. Udenrigsministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet gennem implementeringsperioden havde haft løbende dialog med både leverandøren og långiveren samt fulgt op over for det ghanesiske finansministerium i forhold til den sene betaling.

54. Leverandøren oplyste desuden, at der var udfordringer med brud på fiberkablerne, hvilket kan medføre en gradvis forringelse af datatransmissionen.

55. Udenrigsministeriet oplyste, at ministeriet fulgte fiberkabelprojektet i Ghana tæt og påtænkte at assistere køberen med at udvikle et kabelregister, der kunne medvirke til at dæmme op for problemet.

Endelig oplyste ministeriet, at forsinkelserne i fremdriften skyldtes manglende forbindelse fra fiberkablet til Accra og forsinkelser i forbindelse med etableringen af et datacenter. Konsekvensen heraf var, at der ikke var nogen trafik på fiberkablet, og ministeriet var derfor i tæt dialog med de relevante myndigheder og leverandøren for at finde en løsning.

Revisionen af Danida Business Finance-projekter i Mozambique viste, at brud på fiberkablerne også havde været en udfordring ved det tilsvarende projekt i Mozambique.

Indberetninger til Rigsrevisionen vedrørende mistanke om svig mv.

56. Udenrigsministeriet skal i henhold § 10 i rigsrevisorloven holde rigsrevisor underrettet om forhold, der skønnes at have betydning for revisionen. Udenrigsministeriet har på den baggrund udarbejdet interne retningslinjer for ministeriets underretning af Rigsrevisionen. Ministeriet skal i henhold til disse retningslinjer indberette alle tilfælde af mistanke om svig, underslæb, tab eller tyveri af penge eller andre værdigenstande til Rigsrevisionen. Udenrigsministeriet skal ligeledes indberette sager om mistanke om bestikkelse, større brud på kontrakter og juridiske tvister med finansielle konsekvenser til Rigsrevisionen. Endvidere skal ministeriet underrette Rigsrevisionen i sager om uregelmæssigheder eller anden misbrug af danske midler, der giver anledning til begrundet mistanke om groft uforsvarlig forvaltning, korrupsion eller svindel. Forpligtelsen til at underrette Rigsrevisionen gælder alle sager af et vist omfang. Disse indberetninger betegnes som C-sager.

De ambassader, der opdager uregelmæssigheder, er ansvarlige for at indberette sagen til controllerenheden i Udenrigsministeriet senest 2 uger efter, at der er konstateret mistanke om uregelmæssigheder. Ambassaden skal udforme et brev om sagen, som kan sendes direkte videre til Rigsrevisionen.

57. Når medarbejdere i Udenrigsministeriet modtager oplysninger om mistanke om uregelmæssigheder, skal de i henhold til ministeriets procedurer søge yderligere indsigt i sagen og så hurtigt som muligt sikre, at et yderligere misbrug ikke kan finde sted. Som led i ministeriets opfølgning skal ansvaret for misbruget placeres, og det skal besluttes, hvordan der skal følges op, typisk med politianmeldelse og tilbagebetalingskrav. En yderligere konsekvens kan være, at samarbejdet med partneren ophører.

58. Udenrigsministeriet har i perioden 1. januar 2013 - 9. maj 2016 indberettet i alt 12 C-sager til Rigsrevisionen om mistanke om misbrug, korrupsion eller øvrige uregelmæssigheder i bistandsprogrammerne i Ghana. 3 af sagerne er endnu ikke afsluttet, mens de øvrige sager ifølge ministeriet er afsluttet uden tab af danske midler. Tabel 1 viser sagernes indhold, og om de er afsluttet eller stadig er i gang med at blive undersøgt.

Indberetninger til Rigsrevisionen

I henhold til bekendtgørelse om af lov om revisionen af statens regnskaber § 10 skal de omfattede myndigheder holde rigsrevisor underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der skønnes af betydning for revisionen.

Tabel 1. Indberettede C-sager til Rigsrevisionen i perioden 1. januar 2013 - 9. maj 2016

Nr.	Sagens indhold	C-nr.	Status
1	Beskyldninger om uregelmæssigheder i bedømmelse af lokale styrer/distrikter i Ghana	C1225	Afsluttet
2	Mistanke om misbrug af midler i budgetstøtten til Ghana	C1284	Afsluttet
3	Uregelmæssigheder i sag om value for money i sundhedssektorprogrammet	C1325	Afsluttet
4	Mistanke om uregelmæssigheder ved the Commission on Human Rights and Administrative Justice	C1357	Åben
5	Konstateret misbrug af midler i privatsektorprogrammet	C1396	Afsluttet
6	Mulig korrupsion blandt dommerstanden i Ghana	C1398	Afsluttet
7	Mistanke om misbrug af løntillæg i forbindelse med forskningsarbejde	C1401	Åben
8	Uautoriseret brug af midler i sundhedssektorprogrammet	C1409	Afsluttet
9	Mistanke om misbrug under programmet "Generel budgetstøtte"	C1411	Afsluttet
10	Manglende efterlevelse af kontrakt i privatsektorprogrammet	C1413	Afsluttet
11	Uregelmæssigheder i forbindelse med Dansk Døves Landsforbunds projekt i Ghana under handicapuljen hos Danske Handicaporganisationer	C 1423	Afsluttet
12	Mistanke om uregelmæssigheder under programmet retten til sociale serviceydelser og god regeringsførelse	C 1425	Åben

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

59. Rigsrevisionen har i 2015 som en del af revisionen ved ambassaden i Accra gennemgået ambassadens bilag i 2 af de indberettede sager for at vurdere, om ministeriet har foretaget en rettidig og passende indberetning til Rigsrevisionen.

Den første sag drejede sig om et konstateret misbrug af midler i Ghanas privatsektorprogram og blev indrapporteret til Rigsrevisionen i september 2015 (sag nr. 5). Der var uden ambassadens samtykke blevet overført et beløb svarende til 855.940 kr. fra Ghanas handels- og industriministerium til en ny enhed for privatsektorudvikling under præsidentkontoret. Heraf var der blevet brugt et beløb svarende til 339.768 kr. til aktiviteter, der var uden for programmets formål, og som ikke var godkendt af ambassaden.

Ambassaden mødtes efterfølgende med den ansvarlige minister og forlangte hele beløbet, svarende til 855.940 kr., tilbagebetalt. Dette budskab gentog ambassaden efterfølgende skriftligt til den ansvarlige minister.

Ambassaden har den 1. februar 2016 modtaget tilbagebetalingen af det udestående beløb på ca. 855.940 kr. Udenrigsministeriet anser derfor sagen som afsluttet uden tab af danske midler.

Rigsrevisionen fandt, at Udenrigsministeriet har foretaget en rettidig og passende indberetning til Rigsrevisionen i forhold til det tidspunkt, hvor ministeriet blev gjort opmærksom på problemet.

Den anden C-sag, som Rigsrevisionen har gennemgået, drejer sig om manglende efterlevelse af en kontrakt i Ghanas privatsektorprogram (sag nr. 10).

En delaftale i privatsektorprogrammet omfatter en fond med et samlet aftalebeløb på 22 mio. kr. Ifølge aftalen skulle midler, der ikke blev anvendt i et givet år, anbringes i sikre finansielle instrumenter (statsobligationer) for at fastholde værdien heraf.

60. På et møde i december 2014 mellem ambassaden og banken meddelte banken, at man indtil november 2014 ikke som aftalt havde anbragt midlerne i statsobligationer, idet der var opstået tvivl om det juridisk holdbare i at anbringe sådanne midler i statsobligationer. Det anslåede tab af renter svarede til ca. 766.440 kr.

Ambassaden fik dermed i december 2014 mistanke om, at banken ikke overholdt kontrakten med deraf følgende tab af danske udviklingsmidler, men sagen blev først indrapporteret til Rigsrevisionen i december 2015.

Udenrigsministeriet har oplyst, at årsagen til, at sagen ikke blev indberettet til Rigsrevisionen tidligere, var, at ambassaden ikke anså sagen for at være en C-sag. Den nye ledelse på ambassaden anså derimod sagen for at være en C-sag og indberettede den efterfølgende. Ministeriet har beklaget, at denne sag blev indberettet for sent.

61. I februar 2016 modtog Rigsrevisionen den afsluttende indberetning i sagen, hvoraf det fremgik, at sagen er afsluttet uden tab af danske udviklingsmidler, idet det aftalte beløb (svarende til de ikke-opnåede renter) er blevet overført fra banken til fonden.

62. Rigsrevisionen fandt det positivt, at ambassaden sørgede for, at midlerne kom tilbage i fonden, men fandt det uheldigt, at sagen blev indberettet næsten et år for sent.

63. Rigsrevisionen har ved stedlige revisioner på ambassaderne konstateret, at ambassaderne i flere sager var i tvivl om, hvorvidt en sag skulle karakteriseres som en C-sag og dermed indberettes.

64. Udenrigsministeriet oplyste, at ministeriet på baggrund af denne sag, igen ville udsende information til medarbejderne i ministeriet om, at C-sager skal indberettes ved mistanke om uregelmæssigheder. Dette fandt Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

Lone Strøm