

Notat til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om Udenrigsministeriets forvaltning
af tilskud til multilaterale organisationer
(beretning nr. 15/01)

1. I notat til statsrevisorerne af 13. november 2002, i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 213, anførte jeg, at jeg ville følge

- udformningen af nye organisationsstrategier for ministeriets samarbejde med multilaterale organisationer
- ministeriets gennemførelse af egne monitoreringer af de multilaterale organisationer
- udarbejdelsen af retningslinjer for valggruppekontorets behandling af den finansielle rapportering fra Den Afrikanske Udviklingsbank/-fond og ministeriets tilsyn med valggruppekontorets virksomhed
- afvikling af puklen af uafsluttede tilskudsregnskaber.

Undersøgelsen af disse spørgsmål er baseret på møder med ministeriet samt gennemgang af regnskabsoversigter og andet relevant materiale, som har foreligget enten i endelig form eller i udkast.

I. Organisationsstrategier

2. Det fremgik af beretningen, at ministeriet i tilknytning til en handlingsplan for samarbejdet med de multilaterale organisationer ("Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme", 1996) havde udarbejdet særlige strategier vedrørende visse af de tilskudsmodtagende organisationer med det formål at præcisere ministeriets mål og aktiviteter i forhold til den enkelte organisation. Beretningsundersøgelsen viste imidlertid, at strategierne for de undersøgte organisationer ikke havde omsat handlingsplanens generelle mål for den multilaterale bistand til konkrete mål for ministeriets tilskud til de pågældende organisationer, herunder tidsmæssige rammer for opfyldelsen af disse mål.

Ministeren oplyste i sin redegørelse af 29. oktober 2002 til beretningen, at ministeriet havde påbegyndt udarbejdelsen af nye organisationsstrategier, som ville indeholde mål for de tilskudsmodtagende organisationer, de virkemidler, ministeriet ville anvende for at fremme målopfyldelsen, indikatorer for vurdering heraf samt i muligt omfang en tidsmæssig ramme for indsatsen.

3. Om den efterfølgende udvikling kan jeg oplyse, at ministeriet i 2003 iværksatte et system til vurdering af udviklingsbistanden (Performance Management Framework). Som led heri påbegyndte ministeriet samme år udarbejdelsen af nye organisationsstrategier, som omfatter alle organisationer, der modtager tilskud på mere end 20 mio. kr. årligt, samt enkelte organisationer, der af andre grunde betragtes som væsentlige. På nuværende tidspunkt har ministeriet udarbejdet 15 organisationsstrategier, mens yderligere 5 strategier forventes færdiggjort i indeværende år. Ministeriet har oplyst, at man hermed vil have nået det planlagte antal strategier.

Strategierne indeholder ministeriets organisationsspecifikke mål, som fastsættes inden for rammerne af de overordnede mål og prioriteter for udviklingsbistanden, og i bilag er angivet målrettede aktiviteter, indikatorer til at vurdere opfyldelsen af målene, tidsmæssige rammer herfor samt vurdering af målopfyldelsen.

Ministeriets nyoprettede kvalitetssikringsenhed har vurderet et udvalg af de foreliggende strategier og har bl.a. fundet, at der fortsat er behov for at forbedre risikoanalyser, indikatorer og beskrivelse af de virkemidler, der skal benyttes for at nå de danske mål med tilskuddene. Rigsrevisionen har gennemgået flere af strategierne og

er enig med kvalitetssikringsenheden i, at strategierne bør forbedres på de nævnte punkter.

4. Jeg finder det positivt, at ministeriet fremover vil have strategier for alle væsentlige tilskudsmodtagende multilaterale organisationer. Jeg forventer, at det nye format for disse strategier vil bidrage til at fastholde ministeriets fokus på at konkretisere alle relevante forhold vedrørende disse tilskud med henblik på at sikre en effektiv styring af området og vurdering af, om målene med de enkelte tilskud opfyldes.

II. Udenrigsministeriets monitoreringer

5. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at ministeriet ikke helt havde gennemført det antal monitoreringer, som var forudsat i det monitoreringssystem, som ministeriet iværksatte i 1994.

Ministeren oplyste i sin nævnte redegørelse til beretningen, at ministeriet havde indledt udviklingen af et nyt monitoreringssystem i samarbejde med ligesindede donorlande, og at dette på længere sigt forventedes at udgøre en hovedhjørnesten i ministeriets egen monitorering af de multilaterale organisationer. Endvidere havde ministeriet påbegyndt monitoreringsbesøg i udvalgte programsamarbejdslande vedrørende FN-organisationernes arbejde på landeniveau med henblik på de tilbagevendende årsforhandlinger med disse organisationer.

6. Om den efterfølgende udvikling kan jeg oplyse, at ministeriet har igangsat følgende initiativer vedrørende monitorering:

- Monitoreringer i fællesskab med ligesindede donorlande om multilaterale organisationers indsats på basis af donorlandenes undersøgelser, jf. pkt. 7
- Vurdering fra de danske repræsentationer ved de multilaterale organisationer om disse organisationers indsats, jf. pkt. 8
- Vurderinger fra de danske repræsentationer i programsamarbejdslandene om de multilaterale organisationers indsats på landeplan, jf. pkt. 9
- Monitoreringer i fællesskab med ligesindede donorlande om multilaterale organisationers indsats på basis af organisationernes egne rapporteringer, jf. pkt. 10.

7. I et netværk med andre donorlande under betegnelsen Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) deltager ministeriet i monitoreringer af de multilaterale organisationers indsats på landeniveau. Indtil videre har ministeriet i dette samarbejde gennemført et pilotprojekt vedrørende monitorering af 4 multilaterale organisationers indsats i sundhedssektoren i udvalgte lande. Ministeriet forventer, at der årligt vil blive gennemført monitoreringer af 3-4 multilaterale organisationers indsats i typisk 7-9 lande.

8. Ministeriet vil supplere den omtalte vurdering af de multilaterale organisationer med årlige indberetninger fra de danske repræsentationer tilknyttet de multilaterale organisationer. Disse indberetninger vil træde i stedet for de monitoreringsbesøg, som ministeren omtalte i sin redegørelse.

Ministeriet har udarbejdet udkast til standardiserede indberetninger fra de multilaterale repræsentationer, som fra 2005 skal afgive en vurdering på en skala med 4 niveauer om følgende forhold:

- Om organisationerne har klare strategier og mål, og om de er i overensstemmelse med danske mål for udviklingsbistanden. Det vurderes desuden, om organisationerne bidrager til opfyldelse af de såkaldte 2015-mål (vedtaget i tilslutning til FN's Årtusindtopmøde) og til bekæmpelse af korruption, samt om de deltager i bestræbelser på at harmonisere donorindsatsen.
- Om organisationerne har en effektiv administrativ og økonomisk styring. Herunder skal der være etableret resultatbaserede managementsystemer, som muliggør, at data på landeniveau kan samles til en overordnet vurdering af organisationen.
- Om organisationerne opnår de forventede resultater på landeniveau. Disse vurderinger skal så vidt muligt baseres på uafhængige evalueringer af organisationernes programmer i modtagerlandene.

9. Ministeriet har igangsat lignende indberetninger fra repræsentationerne i de 15 programsamarbejdslande og Sydafrika, hvor formålet er at opnå viden om organisationernes effektivitet i programsamarbejdslandene. Ministeriet har oplyst, at de første

indberetninger er modtaget, og at resultaterne heraf vil blive omtalt i publikationen ”Annual Performance Report”.

10. Ministeriet ønsker imidlertid, at monitoreringen af organisationerne på længere sigt skal kunne baseres på organisationernes egne rapporteringer, hvorved donorerne vil kunne spare en ressourcekrævende selvstændig indsamling og analyse af data, ligesom man vil kunne reducere den administrative belastning, som organisationerne påføres ved donorerne gennemførelse af evalueringer af organisationerne selv og deres aktiviteter i modtagerlandene. For at sikre at organisationernes rapportering har den fornødne kvalitet, fremlagde ministeriet i januar 2004 et forslag i OECD’s komité for udviklingsbistand (DAC) om, at donorerne i fællesskab gennemfører en vurdering af kvaliteten af de multilaterale organisationers evaluerings- og monitoreringssystemer. I den forbindelse har ministeriet indgået en aftale med UNDP om gennemførelse af en pilotundersøgelse af denne organisations evaluerings- og monitoreringssystemer.

Ministeriet forventer, at der i begyndelsen af 2005 vil foreligge en plan for fælles donorundersøgelser af samtlige multilaterale organisationers evaluerings- og monitoreringssystemer, og at disse undersøgelser vil blive påbegyndt i 2005. Det er ministeriets forventning, at der vil kunne samles støtte blandt donorerne til, at alle multilaterale organisationers evaluerings- og monitoreringssystemer vil være gennemgået i løbet af 1-2 år. Hvis det mod forventning ikke kan lade sig gøre at få andre donorer med i et samarbejde om fælles monitorering, vil ministeriet selv påbegynde opgaven.

Når der er skabt sikkerhed for kvaliteten af organisationernes monitorerings- og evalueringssystemer, vil efterfølgende fælles donorevalueringer af de multilaterale organisationers bistandsindsats kunne baseres på organisationernes egne rapporteringer. Ministeriet har oplyst, at der endnu ikke foreligger planer for, hvornår dette vil kunne ske.

11. Jeg finder det positivt, at ministeriets planer og allerede gennemførte initiativer tilsigter en mere systematisk monitorering af multilaterale organisationer, og at det vil være muligt at afgive en samlet vurdering af såvel den enkelte multilaterale organisations effektivitet som resultaterne af den samlede multilaterale bistand.

III. Retningslinjer for valggruppekontorets opgavevaretagelse

12. Det fremgik af beretningen, at Danmark i fællesskab med 5 andre donorlande er repræsenteret i bestyrelsen for Den Afrikanske Udviklingsbank ("Banken") og den tilhørende fond ved en eksekutivdirektør, der har et sekretariat til rådighed – det såkaldte valggruppekontor. Valggruppekontoret betjener endvidere de lande, som eksekutivdirektøren repræsenterer, og er af disse pålagt hovedansvaret for gennemgang og analyse af den finansielle rapportering vedrørende Banken. Beretningsundersøgelsen viste imidlertid, at ministeriet ikke havde udarbejdet en instruks, der klart beskrev, hvilke opgaver valggruppekontoret skulle varetage i relation til tilskudsadministrationen, herunder gennemgang af finansielle rapporter og rapporteringer vedrørende monitoreringer og evalueringer. Der forelå heller ikke skriftlige retningslinjer for ministeriets tilsyn med valggruppekontorets virksomhed.

Ministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet ville drøfte udarbejdelsen af en instruks med de øvrige valggruppelande og endvidere ville udarbejde skriftlige retningslinjer for sit tilsyn med valggruppekontorets virksomhed.

13. Om den efterfølgende udvikling kan jeg oplyse, at der i maj 2003 på dansk foranledning blev udarbejdet en opgavebeskrivelse for valggruppekontoret, som alle 6 valggruppelande har tilsluttet sig. Rigsrevisionen har gennemgået opgavebeskrivelsen, og det fremgår heraf, at den omfatter opgaver vedrørende såvel Bankens finansielle situation som effekten af Bankens projekter og programmer. Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til opgavebeskrivelsen.

I tilslutning hertil har ministeriet udarbejdet retningslinjer for sit tilsyn med valggruppekontorets rapporteringer, som ministeriet bl.a. vil basere på en stikprøvevis gennemgang af Bankens evaluerings- og monitoreringsrapporter, væsentlige regnskaber samt nøgletal for Bankens finansielle situation. Rigsrevisionen har gennemgået retningslinjerne for ministeriets tilsyn, og det fremgår heraf, at ministeriet årligt vil orientere Folketinget om status for samarbejdet med Banken i publikationen "Program- og Projektorientering". Herudover vil ministeriet underrette Finansudvalget om eventuelle uregelmæssigheder eller øgede risici i forbindelse med det danske engagement i Banken. Dette vil ske ved skriftlige orienteringer eller i form af bemærkninger til finansloven og/eller i aktstykker til Finansudvalget. Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til retningslinjerne for ministeriets tilsyn.

14. Jeg finder, at ministeriet med de omtalte initiativer har imødekommet beretningens bemærkninger vedrørende manglende retningslinjer for henholdsvis valggruppekontorets opgavevaretagelse og ministeriets tilsyn med valggruppekontorets rapporter.

IV. Uafsluttede regnskaber

15. Beretningsundersøgelsen omfattede 3 multilaterale organisationer og viste, at modtagelsen og den afsluttende gennemgang af regnskaber for visse tilskud til disse organisationer havde været stærkt forsinket. Samme problemer har Rigsrevisionen igennem en årrække konstateret ved den løbende revision af ministeriets øvrige tilskudsområder.

Ministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet havde styrket regnskabsfunktionen, og at man derfor forventede en snarlig afvikling af puklen af udestående regnskaber på alle tilskudsområder.

16. Om den efterfølgende udvikling vedrørende regnskabsaflægning for tilskud under de 3 organisationer, som beretningen vedrørte, kan jeg oplyse, at ministeriet med udgangen af oktober 2004 ikke havde modtaget 14 ud af omkring 80 forfaldne regnskaber for perioden 2000-2003 (ca. 18 %). Dette afviger ikke væsentligt fra situationen for ministeriets tilskudsområder generelt, hvor en opgørelse i juli 2004 viste, at 14 % af de regnskaber, der var forfaldne i perioden 2000-2003, endnu ikke var modtaget.

Om regnskabsaflægningen på ministeriets tilskudsområder generelt kan jeg supplerende oplyse, at Rigsrevisionen som nævnt igennem flere år har konstateret væsentlige svagheder i ministeriets forvaltning. Problemerne har bl.a. vedrørt for sen modtagelse og afsluttende behandling af regnskaber samt mangler i ministeriets tilskudsregnskabssystem og i det regnskabs- og revisionsmæssige regelgrundlag. Disse forhold har været indgående behandlet i henholdsvis beretning om revisionen af statsregnskabet for 1999, pkt. 414, beretning om revisionen af statsregnskabet for 2000, pkt. 129, beretning om revisionen af statsregnskabet for 2001, pkt. 147, beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002, pkt. 106-111, samt i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2000, s. 183, Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 269, og Endelig betænkning over statsregnskabet for 2002, s. 331.

Senest gav jeg i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2002, s. 331, tilsagn om, at jeg vil følge ministeriets fortsatte arbejde med at sikre, at tilskudsforvaltningen lever op til god statslig tilskudsforvaltning, herunder at der etableres rutiner, der sikrer, at der foretages rettidig gennemgang af tilskudsregnskaber inden for alle tilskudsområder. Jeg anførte i den forbindelse, at statsrevisorerne vil blive orienteret herom i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2003.

17. Kvaliteten af ministeriets generelle tilskudsforvaltning, herunder også for de multilaterale organisationer, vil til stadighed blive vurderet i den finansielle revision, og underretning til statsrevisorerne om eventuelle fortsatte problemer på området vil, som i tidligere år, ske i beretning om revisionen af statsregnskabet og i Endelig betænkning over statsregnskabet.

V. Afslutning

18. Jeg finder, at ministeriets planlagte og gennemførte initiativer vedrørende strategier, monitoreringer samt retningslinjer vedrørende administration af tilskud til Den Afrikanske Udviklingsbank er tilfredsstillende.

Som nævnt vil jeg derimod fortsat følge udviklingen vedrørende uafsluttede tilskudsregnskaber og underrette statsrevisorerne herom i beretning om revisionen af statsregnskabet og i Endelig betænkning over statsregnskabet.

Med dette notat betragter jeg beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo