

Under henvisning til Statsrevisoratets skrivelse af 25. juni 2002, hvorved fulgte statsrevisorernes beretning nr. 15/01 af 12. juni 2002 om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer, skal jeg hermed redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til i Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet hilser det velkommen, at Statsrevisorerne fokuserer på målfastsættelse og ønsket om at kunne vurdere bistandens effektivitet. Denne problemstilling er en højt prioriteret del af Udenrigsministeriets arbejde. Det er ministeriets målsætning i løbet af de kommende år at få skabt et mere solidt og entydigt grundlag for at vurdere effektiviteten og relevansen af de enkelte multilaterale organisationer, som modtager dansk støtte, og på dette grundlag at formulere en klar og adækvat strategi for hver organisation.

Det danske engagement i det multilaterale bistandssamarbejde påvirkes af en række faktorer, herunder indsatsområdets relevans, andre donorerers aktiviteter samt betydelige ændringer eller udviklingstræk i den internationale situation, som f.eks. terrorangrebet d. 11. september 2001, krigen i Afghanistan eller den eksplosionsagtige spredning af hiv/aids i Afrika. Der vil derfor ikke være en mekanisk sammenhæng mellem en organisations effektivitet og størrelsen af det danske bidrag. Omfanget af det danske engagement vil tillige i høj grad afhænge af den politiske prioritet, en given organisation og dens mandat tillægges. Størrelsen af de samlede danske ressourcer til rådighed for multilateral bistand spiller naturligvis også ind.

Udenrigsministeriet har med tilfredshed konstateret, at beretningen anerkender det samarbejde, Danmark har etableret med de multilaterale organisationer for at fremme danske bistandspolitiske mål. Opfyldelsen af disse målsætninger må ses i lyset af karakteren af det multilaterale arbejde. Danmark må på linie med alle andre donorer søge enighed i organisationernes bestyrelser om de policytiltag, som ønskes fremmet. Det sker bl.a. gennem etablering af strategiske alliancer med ligesindede lande, men om det ad den vej kan lykkes, og i hvilken takt det sker, kan Danmark selvsagt ikke alene afgøre.

Udenrigsministeriet ønsker på mere systematisk vis at fastlægge konkrete og målbare sigtepunkter for dette samarbejde og styrke rapporteringen om samarbejdets resultater på linie med de planer, som Ministeriet gjorde rede for i sit svar af 24. maj 2002 på Statsrevisorernes beretning om den bilaterale bistand. Ministeriet kan i øvrigt henvise til de metodiske problemer med hensyn til resultatmåling på bistandsområdet, som der heri også gøres opmærksom på.

Udenrigsministeriet finder, at hovedansvaret for monitorering og evaluering af de multilaterale organisationers virksomhed på landeniveau, ligger hos organisationerne selv og er tilfreds med, at Statsrevisorerne i deres beretning tilslutter sig dette synspunkt. Statsrevisorerne finder også, at Udenrigsministeriet har arbejdet aktivt for en systematisk og kvalificeret indsats på dette område fra den enkelte organisations side. De gør dog samtidig gældende, at organisationernes rapportering har været utilstrækkelig til at give ministeriet et klart indtryk af bistandseffekten og dennes overensstemmelse med danske bistandspolitiske mål. Udenrigsministeriet er enig heri og arbejder vedholdende sammen med andre donorlande for at styrke organisationernes egen monitorering og evaluering. Ministeriet er også enig med Statsrevisorerne i, at dette arbejde fortsat bør suppleres af monitoreringer og evalueringer iværksat af ministeriet.

Endelig tager Udenrigsministeriet Statsrevisorernes kritik af kontrollen med UNDP's og UNESCO's regnskaber til efterretning, for så vidt angår den undersøgte periode. Det samme gælder kritikken af den manglende underretning af

Folketinget vedrørende kritikken fra FN's Revisionsråd af visse administrative problemer hos UNDP i undersøgelsesperioden. Udenrigsministeriet intensiverede i 2001 sin regnskabskontrol og -opfølgning og forventer i løbet af de nærmeste måneder at kunne bringe antallet af uafsluttede regnskaber meget tæt på nul.

Her ud over er de vigtigste konkrete forholdsregler, som Udenrigsministeriet har igangsat med henblik på at styrke mål- og resultatstyring, følgende:

- Udarbejdelse af nye organisationsstrategier med konkrete, prioriterede mål for den danske indsats.
- Udarbejdelse af et multilateralt afsnit i den årlige publikation Program- og Projektorientering til Folketingets Finansudvalg med bl.a. en beskrivelse af den enkelte organisations målopfyldelse, inkl. resultater på landeniveau samt administrative og finansielle spørgsmål.
- Fortsat arbejde med etablering af et samarbejde med ligesindede donorlande om en årlig monitorering gennem de deltagende landes ambassader af udvalgte multilaterale organisationers indsats i marken.
- Gennemførelse af årlige monitoreringsrejser til udvalgte programsamarbejdslande for dér at vurdere multilaterale organisationers indsats og samarbejde med andre donorer.
- Øge samarbejdet med andre donorlande om fælles evalueringer og undersøgelse af mulighederne for gennemførelse af fælles evalueringer med Den afrikanske Udviklingsbank.
- Iværksættelse af en overvågning via nordiske ambassader i udvalgte udviklingslande af Verdensbanken, IMF og de regionale udviklingsbankers støtte til landenes strategier for fattigdomsbekæmpelse.
- Drøftelse med de øvrige medlemmer af danske valggrupper i udviklingsbankerne om mulighederne for evt. at opstille skriftlige retningslinjer for valggruppekontorernes analyse og rapportering om finansielle forhold, monitoreringer og evalueringer.
- Udfærdigelse af skriftlige retningslinjer for Udenrigsministeriets eget tilsyn med valggruppekontorernes opgavevaretagelse vedrørende udviklingsbankernes finansielle forhold.
- Skærpet regnskabskontrol gennem styrkelse af overvågningen af regnskaber på det multilaterale område.
- Iværksættelse af nye og skærpede rykkerprocedurer over for organisationerne, for så vidt angår regnskaber for afsluttede projekter.

Udenrigsministeriets initiativer og kommentarer til Rigsrevisionens bemærkninger er nærmere beskrevet i vedlagte bilag. Udenrigsministeriet ser overordnet disse foranstaltninger som værende tæt forbundet med de initiativer, der er truffet for den bilaterale bistand i opfølgning af Beretningen fra Statsrevisorerne 5 01.

Nærværende redegørelse sendes til Statsrevisoratet i 15 eksemplarer og på diskette. Samtidig hermed sendes redegørelsen til Folketinget.

Bilag til ministerredegørelse

NOTAT			
		J.nr.:	104.C.135; 73.C.104.a
		Bilag:	
		Dato:	25. oktober 2002
Emne:	Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer: Udenrigsministeriets initiativer og overvejelser		

I statsrevisorernes bemærkninger i Beretning 15/01 om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer anfører statsrevisorerne:

"Udenrigsministeriet skal leve op til normerne for god tilskudsforvaltning ved forvaltningen af den multilaterale bistand. Det betyder, at der på baggrund af Folketingets beslutninger skal være fastsat konkrete mål for bistanden, at ministeriet skal søge at påvirke og styrke de multilaterale organisationer for at fremme danske målsætninger, samt at der skal følges op på organisationernes regnskaber og effekten af de danske tilskud.

Statsrevisorerne kritiserer,

- at Udenrigsministeriets målfastsættelse ikke er tilstrækkelig konkret,
- at mange af organisationernes regnskaber ikke er modtaget eller gennemgået rettidigt,
- at Udenrigsministeriets og organisationernes vurderinger af bistandens effekter har været mangelfulde,
- at Folketinget ikke altid får orientering om revisionens kritik af regnskaberne, om problemer med organisationernes administrative ineffektivitet og om mangelfuld dokumentation for bistandens effekt.

Statsrevisorerne er opmærksomme på, at Udenrigsministeriet arbejder på at forbedre tilskudsadministrationen til den multilaterale bistand."

Med udgangspunkt heri gennemgås nedenfor de overvejelser og initiativer, som bl.a. Rigsrevisionens konkrete bemærkninger i beretningen til Statsrevisorerne (RB A201/02) har givet anledning til. De er grupperet i fire temaer: (1) Målfastsættelse; (2) Samarbejde; (3) Kontrol af regnskaber; (4) Vurdering af tilskuddenes effekt

1. Om Udenrigsministeriets målfastsættelse

"Udenrigsministeriet havde opstillet mål for ydelse af tilskud til de multilaterale organisationer, men målene var ikke gjort så konkrete, at de senere kunne bruges til en vurdering af, om de forventede resultater var opnået. Ministeriet udarbejdede i overensstemmelse med Handlingsplanen for Aktiv Multilateralisme strategier for samarbejdet med visse af organisationerne og har, ifølge det oplyste, yderligere arbejdet mod at opstille organisationsspecifikke målsætninger for ministeriets arbejde med organisationerne siden 2001. Den samlede indsats for formuleringen af konkrete danske mål har imidlertid været meget begrænset siden 1996, hvor Folketinget fik forelagt handlingsplanen. Ministeriet burde således langt tidligere have udarbejdet strategier med specifikke målsætninger og tidsrammer for alle organisationer samt opdateret og justeret disse løbende." (Rigsrevisionens bemærkninger side 26)

Svar:

Frem til 2001 har Udenrigsministeriet på baggrund af Handlingsplanen for Den Aktive Multilateralisme arbejdet med klare målsætninger for de enkelte organisationers arbejde, som løbende er blevet justeret og opdateret i de rullende 5-årsplaner samt i mandater til årsmøder og -forhandlinger med organisationerne. Når disse målsætninger kun undtagelsesvis har kunnet knyttes sammen med faste tidsterminer for virkeliggørelsen, hænger det bl.a. sammen med karakteren af det multilaterale arbejde. Danmark må på linie med alle andre donorer søge enighed i organisationernes bestyrelser om de policytiltag, som ønskes fremmet. Det sker bl.a. gennem etablering af strategiske alliancer med ligesindede lande, men om det ad den vej kan lykkes, og i hvilken takt det sker, kan Danmark selvsagt ikke alene afgøre. Mens målformuleringen stadig kan og bør styrkes og konkretiseres, må dette multilaterale grundvilkår inddrages i alle fremtidige overvejelser, herunder om tidsperspektiverne for opfyldelse af målsætningerne.

I årets løb har Udenrigsministeriet taget skridt til udarbejdelse af nye organisationsstrategier for hver enkelt organisation. I strategierne, som tager deres afsæt i hidtidige strategier og policy-papirer, fastlægges de danske målsætninger for den pågældende organisation, de virkemidler, der forventes taget i anvendelse til fremme af disse målsætninger, og, hvor det er muligt, en tidsramme for indsatsen, samt en identifikation af hvilke indikatorer Danmark vil være opmærksom på for at

vurdere målopfyldelsen på en række udvalgte områder. De danske målsætninger forholder sig selvsagt alle til organisationens vedtægter og bestyrelsernes generelle retningslinier - organisationens mandat i bred forstand.

Udarbejdelsen af organisationsstrategier er en proces, hvor målfastsættelsen ofte vil kræve konsultationer og drøftelser med organisationerne og samarbejdspartnere. Rapportering om målfastsættelse og -opfyldelse vil i fremtiden blive medtaget i Udenrigsministeriets Program og Projektorientering, som årligt afgives til Folketinget Finansudvalg i henhold til Akt 79 af 23/11 1983.

Måling af målopfyldelsen sker gennem en vurdering af de opstillede indikatorer. Indikatorernes funktion er navnlig at tjene som pejlemærker og styringsinstrumenter for den konkrete indsats på et givent område. Disse elementer vil indgå i en samlet nuanceret vurdering af organisationernes formåen og relevans. Der vil ikke være tale om en karaktergivning eller en facitliste, som kan bruges til at udregne det rette bidrag til den enkelte organisation. Beslutningen om bidragets størrelse er først og sidst baseret på en politisk afvejning. (Se også afsnit 4).

2. Om Udenrigsministeriets samarbejde med multilaterale organisationer

A. Fremme af danske bistandspolitiske mål

"Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med de multilaterale organisationer med henblik på at fremme de danske bistandspolitiske mål." (Rigsrevisionens bemærkninger, side 30)

Svar:

Udenrigsministeriet noterer med tilfredshed, at beretningen anerkender det samarbejde, der er etableret med de multilaterale organisationer, som Danmark støtter, og som stedse udbygges med henblik på at fremme de danske bistandspolitiske målsætninger.

Dette samarbejde foregår på en række planer, hvilket kan illustreres med UNDP som eksempel. På det helt overordnede plan spiller Danmark - primært gennem EU samarbejdet - en aktiv rolle i de internationale konferencer og topmøder, hvor de overordnede udviklingsmålsætninger fastlægges. På hovedkvarterniveau er der løbende kontakter mellem den danske FN-mission og UNDP's sekretariat, årsforhandlingerne mellem Udenrigsministeriet og UNDP-staben, deltagelse i bestyrelsesorganer samt kontakterne med sekretariatet i marginen af bestyrelsesmøderne. Hertil kommer den løbende kontakt mellem de danske ambassader og UNDP's landekontorer og Udenrigsministeriets monitoreringsbesøg ved UNDP's landekontorer i udvalgte lande. Endvidere kan nævnes det samarbejde med organisationerne, der foregår sammen med andre ligesindede lande både i New York og på hovedstadsniveau, herunder et formaliseret nordisk samarbejde om UNDP-spørgsmål (både under bestyrelsesmøderne og i mellemliggende perioder, herunder med faste møder mellem de nordiske lande og UNDP's Administrator), samt et begyndende formaliseret samarbejde mellem ligesindede donorlande om monitoreringer.

I overensstemmelse med hensigten i *Partnerskab 2000* styrkes samspillet mellem den bilaterale og den multilaterale bistand. De multilaterale organisationer deltager ofte i de samme partnerskaber, f.eks. PRSP, sektorprogrammer eller koordinationsgrupper, som støttes gennem dansk bilateral bistand og der foregår i denne forbindelse et bredt samarbejde på landeniveau. Ambassaderne er endvidere bemyndiget til at anvende den decentrale bevillingskompetence til projekter, der gennemføres i samarbejde med de internationale organisationer i landene.

Hvad angår udviklingsbankerne, har Udenrigsministeriet med stor tilfredshed noteret sig, hvorledes beretningen angiver, at ministeriet 'meget aktivt har søgt at fremme danske bistandspolitiske målsætninger' i forhold til Den afrikanske Udviklingsbank og -fond (AfDB/F). Ministeriet er enig i rapportens betragtning om, at ikke mindst det nordiske samarbejde giver Danmark en forstærket gennemslagskraft i forhold til, 'hvad de danske tilskuds størrelse måtte tilsige.' I Verdensbanken, Den asiatiske Udviklingsbank og Den interamerikanske Udviklingsbank har Danmark etableret tilsvarende kernesamarbejde med de nordiske lande. De anvendes som platforme for den nødvendige indgåelse af alliancer med også andre lande for at skabe flertal for danske synspunkter.

Beretningen fremhæver yderligere betydningen af indsatsen i AfDB/Fs bestyrelse, fondsgenopfyldninger, årsmøder og -forhandlinger for fremme af danske målsætninger. Ministeriet er enig heri og vil tillægge, at de multilaterale udviklingsbankers samspil med dansk bilateral bistand i programsamarbejdslandene ligesom på FN siden er en vigtig indflydelseskanal. Det gælder drøftelse af bankernes landestrategier, samfinansiering indenfor sektorprogrammer, danske bidrag til årlige konsultative konferencer om landenes samlede donorsamarbejde og ikke mindst dansk samarbejde med bankerne om støtte til det enkelte programlands opstilling og gennemførelse af strategier til bekæmpelse af fattigdom. Endelig har Danmark ved hjælp af trust fonde i bankerne for bl.a. tematiske indsatser søgt aktivt at fremme bankernes fokus på særligt højt prioriterede områder, herunder god regeringsførelse.

B. Om forbedring af organisationernes administrative effektivitet

Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med de multilaterale organisationer med henblik på at fremme danske mål vedrørende organisationernes administrative effektivitet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at organisationerne i de senere år har søgt at forbedre effektiviteten. (Rigsrevisionens beretning side 33).

Udenrigsministeriet kan kun være enig i Rigsrevisionens vurdering af organisationernes indsats, og skal for UNDP's, UNICEF's og UNFPA's vedkommende fremhæve det dansk-canadiske initiativ til harmonisering af disses budgetformater (en opfølgning af Statsrevisorernes beretning 1/93), gennemført i 1996, og det fælles donorinitiativ til indførelse af resultatbaseret budgettering og planlægning i de samme organisationer (de såkaldte Multi-Year Funding Frameworks), gennemført i 1999.

Ministeriet har yderligere med tilfredshed noteret sig Rigsrevisionens anerkendelse af den indsats Danmark i samarbejde med andre donorer ydede i AfDB/F i 1994-97 for at rette op på den meget uheldige administrative og finansielle situation, hvori AfDB/F var havnet, samt Danmarks aktuelle bestræbelser på at fremme en opbygning af kontorer i Bankens vigtigste låntagerlande. Såvel i Verdensbanken som i de øvrige regionale udviklingsbanker har Danmark støttet reorganiseringer, der strømlinier bankerne i forhold til nye udviklingspolitiske målsætninger og bringer Bankerne tættere på deres brugere.

C. Om fremme af mål om flere danske leverancer og ansatte

Udenrigsministeriet har fremført de danske ønsker om flere danske leverancer og ansatte over for organisationerne. (Rigsrevisionens beretning side 35).

I overensstemmelse med Danmarks aktive deltagelse i og betydelige finansielle støtte til FNs udviklingsorganisationer har man fundet det rimeligt, at Danmark også fik en passende andel af disse organisationers indkøb af varer og tjenesteydelser. På denne baggrund har Udenrigsministeriet derfor i en årrække bl.a. udfoldet bestræbelser på at få FN-organisationer til at placere deres indkøbsafdelinger, eller kontorer af disse, i København. Placering af indkøbsorganisationer i København skaber danske arbejdspladser både direkte i FN-organisationerne og indirekte hos

diverse leverandører, idet danske virksomheder får den bedst mulige adgang til at give tilbud på leverancer til FN-organisationerne .

Den danske indsats for at sikre sig indkøbsorganisationerne var ganske vellykket. I 1989 lykkedes det at få det UNDP-ledede indkøbskontor for hele FN-systemet, IAPSO flyttet fra Genève til København, og i 1996 accepterede det under UNDP hørende uafhængige projektstøttekontor for hele FN-systemet, UNOPS, som i meget vidt omfang køber konsulentydelse, et tilbud om at flytte en afdeling fra New York til København. Samtidig blev FN-organisationerne i København, bortset fra WHO og UNICEF, samlet på en lokalitet: FN-Centret på Midtermolen i Københavns Havn. Der føres for tiden drøftelser om eventuel flytning af andre FN-organisationers indkøbsafdelinger til København.

Der er for øjeblikket i alt ca. 750 medarbejdere ved FN-organisationerne i København, hvoraf ca. 230 er danske.

Udenrigsministeriet er enig i betydningen af, at Danmark som et fast punkt i forbindelse med årsforhandlinger med de multilaterale organisationer har fremført ønsker og drøftet måder, hvorpå danske leverancer kan øges og en rimelig andel af danske ansatte kan sikres. Hertil kan tilføjes, at indsatsen understøttes af Danmarks Eksportråd, der løbende yder rådgivning og afholder seminarer om tilbudsgivning og konferencer for danske virksomheder for at øge disses gennemslagskraft i forhold til udviklingsbankerne og de øvrige multilaterale organisationer.

3. Om Udenrigsministeriets kontrol af regnskaber

"Udenrigsministeriet har generelt stillet relevante og fyldestgørende krav til de multilaterale organisationers finansielle rapportering. (Afsnit A. Rigsrevisionens bemærkning s. 38).

Udenrigsministeriet har fastsat generelle retningslinjer for gennemgangen af regnskaber, men modtagelsen og den afsluttende gennemgang af regnskaber vedrørende UNDP og UNESCO har i visse tilfælde været forsinket i adskillige år. Udenrigsministeriet iværksatte i 2001 en plan for nedbringelse af antallet af uafsluttede regnskaber, men Rigsrevisionen finder, at ministeriet tidligere burde have rykket for udestående regnskaber samt afsluttet gennemgangen af disse inden for den tidsramme, som er fastsat i ministeriets retningslinjer.

Udenrigsministeriet har delegeret hovedparten af gennemgangen af AfDB/AfDF's finansielle rapportering til valggruppekontoret. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet, for at sikre en tilstrækkelig og kvalificeret gennemgang, bør udarbejde en skriftlig instruks, der klart beskriver, hvilke opgaver valggruppekontoret skal varetage i relation til administrationen af de betydelige kapitalindskud og tilskud til AfDB/AfDF. Udenrigsministeriet bør endvidere føre tilsyn med valggruppekontorets virksomhed og behandlingen af den finansielle rapportering og bør dokumentere omfanget heraf. Der bør foreligge skriftlige retningslinjer for dette tilsyn" (Afsnit B. Rigsrevisionens bemærkninger side 42).

"Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i henhold til den instruks om underretning af Folketinget, som ministeriet udarbejdede på statsrevisorernes foranledning, burde have afgivet oplysninger om den omfattende kritik, UNDP's revisorer i flere år havde fremsat af organisationen." (Afsnit C. Rigsrevisionens bemærkninger side 44).

Svar:

Udenrigsministeriet værdsætter konstateringen af, at de krav Danmark stiller til regnskabsafklæggelse fra de multilaterale organisationer generelt er relevante og fyldestgørende. Ministeriet ser i høj grad dette som resultat af den løbende konstruktive dialog med Rigsrevisionen om emnet og ministeriets almindelige bestræbelser på strømlining og justering af regnskabskravene.

Udenrigsministeriet tager kritikken af kontrollen med UNDP's og UNESCO's regnskaber til efterretning, når man ser på

perioden som helhed. Der er fra Udenrigsministeriets side i 2001 taget skridt til at skærpe kontrollen med rettidig regnskabsaflæggelse, herunder sat flere personaleressourcer ind på at afvikle de udestående regnskaber. Yderligere er der etableret en fast procedure for inddrivelse af regnskaber fra de tilskudsmodtagende organisationer, herunder om nødvendigt gennem indstilling af fremtidige tilskud til organisationer, der ikke efterkommet kravet om rettidig regnskabsaflæggelse.

Som et resultat af denne indsats med hensyn til regnskabsafviklingen er antallet af stadig udestående forfaldne regnskaber faldet ganske betydeligt i forhold til situationen i 2001, og puklen af ældre uafsluttede regnskaber for afsluttede aktiviteter forventes i det store hele afviklet i indeværende år.

Med henblik på at sikre sig, at der fremover sker en løbende og rettidig regnskabsafvikling, vil Udenrigsministeriet tilstræbe at tilrettelægge samarbejdet med organisationerne med sigte på, at antallet af regnskaber, der skal aflægges, reduceres, og ministeriet overvejer etablering af en særlig multilateral regnskabsenhed.

Udenrigsministeriet noterer sig Rigsrevisionens bemærkninger om den manglende underretning af Folketinget vedrørende kritikken fra FN's Revisionsråd af UNDP's økonomistyring og projektfaglige funktioner på landeniveau. Ministeriet drøfter løbende Revisionsrådets rapporter i UNDP's bestyrelse, hvorunder man fra dansk side kommenterer disse, men det erkendes, at Folketinget burde have været underrettet herom. Fremover vil sager af denne art blive omtalt i Program- og Projektorientering (se afsnit 1 og 4).

Beretningen konstaterer, at det valggruppekontor, hvori Danmark deltager i AfDB/F foretager en analyse og rapportering om Bankens finansielle forhold. Rigsrevisionen anbefaler, at der udfærdiges en skriftlig instruks fra Danmark til valggruppekontoret vedrørende kontorets opgaver hermed. Imidlertid er valggruppen et samarbejde mellem flere lande - seks i AfDB/F. En ensidig dansk instruktion vil således efter ministeriets vurdering ikke være det mest hensigtsmæssige første skridt. Yderligere er en forsvarlig finansiell analyse og rapportering et krav, som alle valggruppens medlemmer allerede nu stiller til valggruppekontorets indsats, uden at det dog er formuleret skriftligt. En instruktion vil følgelig blot formalisere den praksis, som eksisterer på området, og vil derfor eventuelt anses for overflødig af andre valggruppelande. Udenrigsministeriet vil dog ved førstkommende passende lejlighed tage kontakt til de øvrige valggruppemedlemmer og åbent drøfte med disse, hvorledes mulige fælles, evt. nordiske, skriftlige retningslinjer på området kunne formuleres, hvis parterne kan blive enige om, at dette er en nyttig additional betryggelse af, at valggruppekontoret varetager sine opgaver på det finansielle område.

Udenrigsministeriet vil selv inden udgangen af året udarbejde skriftlige retningslinjer for ministeriets tilsyn med valggruppens gennemgang og rapportering vedrørende finansielle forhold samt vedrørende monitoreringer og evalueringer (se også nedenfor vedrørende sidstnævnte). Udenrigsministeriet er i øvrigt tilfreds med, at Rigsrevisionen i sin tekst, afsnit 79, konstaterer, at Folketinget er blevet orienteret om AfDB/Fs finansielle krise i midten af 1990'erne, dels gennem bemærkninger til relevante finanslove, dels via bemærkninger i Finansudvalgsaktstykker.

4. Om Udenrigsministeriets vurdering af tilskuddenes effekt

A. Organisationernes undersøgelser

"Udenrigsministeriet har arbejdet aktivt for, at de undersøgte organisationer systematisk og kvalificeret har undersøgt effekten af deres aktiviteter. Efter Rigsrevisionens opfattelse har organisationernes rapportering dog været utilstrækkelig til at give ministeriet et klart indtryk af bistandseffekten, og i hvor høj grad den understøtter danske bistandspolitiske mål.

UNESCO havde ikke udarbejdet egentlige evalueringsrapporter af dansk finansierede aktiviteter. Rigsrevisionen finder, at valggruppekontoret mere systematisk og konsekvent må indberette om sammenfattende vurderinger af effekten af de af AfDB/AfDF finansierede programmer og projekter til brug for Udenrigsministeriets vurdering af AfDB/AfDF's udviklingseffektivitet. Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en instruks, der beskriver valggruppekontorets opgaver i forbindelse med gennemgangen af AfDB/AfDF's rapporteringer om monitoreringer og evalueringer." (Rigsrevisionens bemærkninger side 48-49)

Svar:

Som udgangspunkt ligger ansvaret for monitorering og evaluering af organisationernes aktiviteter hos organisationerne selv, hvilket Rigsrevisionen også synes at anerkende i sin beretning. Det er derfor tilfredsstillende at notere sig, at Rigsrevisionen har fundet, at Udenrigsministeriet har arbejdet aktivt for en systematisk og kvalificeret evaluering og monitorering fra organisationernes side af egne aktiviteter. Organisationernes egne systemer er under stadig udvikling, og Udenrigsministeriet vil i bl.a. bestyrelsesarbejdet og i de direkte kontakter med organisationerne fortsat tilskynde til en styrkelse af disse systemer. Som eksempler herpå kan på FN området nævnes: Vedtagelsen af stramninger af UNICEF's evalueringspolitik på bestyrelsens årsmøde juni 2002, WFP's evalueringspolitik drøftes i bestyrelsen i 2002, og programmets mål- og resultatstyring er på dansk initiativ på dagsordenen i 2003.

Hvad angår udviklingsbankerne finder Udenrigsministeriet, at det ikke kommer klart frem i Rigsrevisionens bemærkninger, at Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker internationalt er helt i front, når det gælder udvikling af metoder til løbende at monitorere og evaluere effekterne af udviklingsaktiviteter. Danmark arbejder i udviklingsbankerne på at fremme en videreudvikling af denne platform og støtter bestræbelserne på, at udviklingsbankernes effektmålinger sættes i relation til årtusind udviklingsmålene og udviklingslandenes egne strategier til bekæmpelse af fattigdom. Hvad angår udfærdigelse af skriftlige instruktioner til de valggruppekontorer, hvori Danmark indgår, om indberetninger med sammenfattende vurderinger af effekten af de Bank-finansierede programmer og projekter til brug for Udenrigsministeriets vurdering af deres udviklingseffektivitet, henvises til de principielle betragtninger og den skitserede fremgangsmåde ovenfor under afsnit 3.

B. Udenrigsministeriets undersøgelser

"Udenrigsministeriet har udarbejdet retningslinjer for egne evalueringer, men Rigsrevisionen finder, at ministeriet tilsvarende burde have udarbejdet retningslinjer vedrørende monitorering af organisationerne. Udenrigsministeriets monitoreringer og evalueringer af de undersøgte organisationer har generelt været af utilstrækkeligt omfang.

Ministeriets evalueringer af UNDP har kun i beskedent omfang indeholdt en vurdering af bistandens effekt, herunder om de danske mål med bistanden er blevet fremmet. Samtidig har ministeriet i perioden 1996-2001 ikke selv gennemført egne undersøgelser af AfDB/AfDF's programmer og projekter i form af monitoreringer og evalueringer. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet generelt bør styrke sin indsats på dette område og, fx for så vidt angår AfDB/AfDF, lejlighedsvis bør overveje at indgå i fælles evalueringer med AfDB/AfDF. Det vil styrke ministeriets kendskab til effekten af AfDB/AfDF's aktiviteter og bidrage til opbygning af AfDB/AfDF's evalueringsskapacitet.

Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriets akter ikke altid har indeholdt de informationer, som har ligget til grund for en vurdering af de multilaterale organisationers aktiviteter." (Rigsrevisionens bemærkninger side 54)

Svar:

Udgangspunktet for Udenrigsministeriet er som tidligere nævnt, at en styrkelse af organisationernes egne monitoreringer og evalueringer har første prioritet. I lyset heraf er Ministeriet uenig med Rigsrevisionen i, at de supplerende danske

monitoreringer og evalueringer af organisationerne generelt har været af et utilstrækkeligt omfang, hvilket synspunkt da heller ikke synes dokumenteret i beretningen. En række initiativer på dette område er allerede igangsat og/eller planlægges iværksat eller udbygget:

- Der er på dansk/hollandsk foranledning iværksat drøftelser mellem en række ligesindede lande om gennemførelse af fælles monitoreringer af multilaterale organisationers indsats i marken i det enkelte udviklingsland. Der er tale om tematiske undersøgelser af 3-4 organisationer årligt i et udvalgt antal udviklingslande. I første omgang forventes en pilot-eksercits gennemført i 2003. På lidt længere sigt kan dette samarbejde udvikle sig til en hovedhjørnesten i Udenrigsministeriets egen monitorering af de multilaterale organisationer.
- Udenrigsministeriet har i 2001 og i år gennemført monitoreringsbesøg i udvalgte programsamarbejdslandene vedrørende FN-organisationernes arbejde på landeniveau. Monitoreringsbesøg, som vil være rettet mod et antal FN-organisationer i hvert af de besøgte lande, forventes fremover gennemført i begrænset omfang, især til forberedelse af årsforhandlinger med organisationerne.
- Som det er sket i mange år bliver ambassaderne i programsamarbejdslandene hørt i forbindelse med forberedelse af konkrete emner på bestyrelsesmøder (typisk om landeprogrammer).
- Udenrigsministeriet fortsætter sine løbende evalueringer af FN-organisationerne, herunder deres indsats på landeniveau (både tematisk og organisationsspecifikt). I 2003 eller 2004 vil ministeriet således bl.a. evaluere UNDP's program for bistand til lande, der har været udsat for kriser.
- Udenrigsministeriet deltager/bidraget p.t. til internationale evalueringer af: IFAD, UNAIDS og UNFPA. Denne type samarbejde vil få voksende betydning, idet den udmærker sig ved at være billigere for donorerne, sikre optimal kvalitetssikring og være mindre administrationskrævende for alle parter, giver mulighed for normalt fælles opfølgning og dermed større gennemslagskraft.
- Udenrigsministeriet har noteret sig Rigsrevisionens forslag om lejlighedsvis at overveje at indgå i fælles evalueringer med AfDB/F og dermed bidrage til opbygning af AfDB/Fs evalueringskapacitet. Ministeriet ser positivt på mulighederne for i særlige tilfælde at gennemføre fælles evalueringer og har igangsat en afsøgning af muligheder herfor, hvor Danmark og Banken er aktive indenfor samme sektorer.
- Udenrigsministeriet har i 2002 har i samarbejde med de nordiske medlemmer af valggrupperne iværksat en særlig nordisk overvågningsindsats overfor Verdensbanken, IMF og de regionale udviklingsbankers indsats for at støtte udvalgte udviklingslandes udarbejdelse og gennemførelse af strategier til bekæmpelse af fattigdom. Ministeriet forventer at anvende resultaterne af disse undersøgelser på landeplan, i organisationernes bestyrelser, under årsforhandlinger mv. for løbende at bidrage til forbedringer på området.

For så vidt angår Rigsrevisionens konstatering af, at Udenrigsministeriets akter ikke altid har indeholdt de informationer, som har ligget til grund for en vurdering af organisationernes aktiviteter, henvises til svaret på C. nedenfor.

C. Grundlaget for fordelingen af tilskud

"Rigsrevisionen har konstateret, at vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskuddene ikke er nærmere konkretiseret i forhold til de enkelte organisationer og finder, at ministeriet bør overveje at konsolidere de organisationsspecifikke mål i et dokument for hver organisation, fx organisationsstrategierne. Ministeriet har i maj 2002 oplyst, at der i beslutningen om fordelingen af midlerne tillige indgår udenrigs- og bistandspolitiske afvejninger i overensstemmelse med regeringens generelle politik, hvilket afspejles i bl.a. mandatnotitser, instruktioner, ministerredegørelser og taler mv. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der i fordelingen af midlerne også kan indgå aktuelle politiske mål, der ikke er indarbejdet i ministeriets styringsgrundlag. Rigsrevisionen finder imidlertid, at væsentlige supplerende udenrigs- og bistandspolitiske hensyn bør resultere i en løbende opdatering af vurderingsgrundlaget. Dette vil være i overensstemmelse med ministeriets strategi fra 1994, hvori det blev anført, at vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskuddene til de multilaterale organisationer løbende ville blive evalueret og justeret." (Rigsrevisionens bemærkninger side 57)

Svar:

Som nævnt ovenfor vil opfyldelsen af de organisationsspecifikke mål være et blandt flere elementer i den samlede vurdering af organisationerne. Som arbejdet med målstyring udvikler sig, vil denne del af vurderingsgrundlaget løbende blive opdateret og justeret. Beslutningen om bidragets størrelse vil imidlertid først og fremmest være politisk og hverken

kan eller bør bringes på en formel. Resultatmåling er vanskelig, og en mekanisk eller umiddelbar kobling mellem f.eks. manglende konkrete fremskridt i et givet år og nedsættelse af Danmarks bidrag vil efter Udenrigsministeriets opfattelse være forkert.

Regeringens udgangspunkt er således den overordnede politiske prioritering og ønsket om indsatser på specifikke områder, der kræver en særlig indsats, henholdsvis nedprioritering af andre områder. Ved udmøntningen af politikken gennemføres en vurdering af en række konkrete elementer, herunder organisationernes mandater i forhold til danske prioriteter, karakteren af dialogen med organisationerne, deres effektivitet, andre donorerers tilskud, mv.

D. Underretning af Folketinget

"Udenrigsministeriet burde mere konsekvent have underrettet Folketinget om relevante problemer vedrørende organisationernes administration og om effekten af bistanden. Ministeriet har således kun i begrænset omfang informeret Folketinget om, at UNDP og UNESCO, som dokumenteret i Udenrigsministeriets egne undersøgelser, igennem en årrække har været og fortsat er præget af betydelig administrativ ineffektivitet, ligesom organisationerne ikke har fremlagt fyldestgørende dokumentation for bistandens effekt.

Endvidere har Udenrigsministeriet ikke i sit virksomhedsregnskab eller i sin årsberetning informeret Folketinget om effekterne af tilskud til multilaterale organisationer." (Rigsrevisionens bemærkninger side 59)

Udenrigsministeriet er ikke enig i Rigsrevisionens beskrivelse af UNDP som en grundlæggende ineffektiv organisation. Det er ubestrideligt, at der har været problemer med effektiviteten i den undersøgte periode - både gennemslagskraft på landeniveau og administrativ effektivitet - men særligt siden 1999 er UNDP gennem en omfattende og dybtgående reformindsats, der bl.a. har betydet personalereduktioner og omstrukturering af personalets sammensætning, målbaseret budgetlægning og en særdeles grundig ledervurdering, nået meget langt i forsøget på at rette op på disse mangler. Det er korrekt, at UNDP ikke har fremlagt fuldt tilfredsstillende dokumentation for bistandens effekt, men dokumentationens kvalitet er de seneste år blevet forbedret markant, hvilket især illustreres af den årlige resultatrapport til bestyrelsen og ikke mindst den årlige Development Effectiveness Report. UNDP står ikke tilbage for andre organisationer, det være sig multilateralt eller bilateralt, i dokumentation af resultater på landeniveau. Danmark støtter i 2002 med et finansielt bidrag en videreudvikling af rapporteringsinstrumenterne i Development Effectiveness Report.

Angående AfDB/F konstaterer Rigsrevisionen i sin tekst, afsnit 103, at ministeriet har 'orienteret fyldestgørende om relevante aspekter af AfDB/Fs administrative effektivitet'. Det synes ikke helt reflekteret i bemærkningerne ovenfor. Når det er sagt, er ministeriet helt enig i, at der fremover skal fokuseres klarere på AfDB/Fs og de øvrige udviklingsbankers effektivitet i marken i orienteringer af Folketing og offentlighed. Der er et godt grundlag herfor i det allerede nævnte omfattende monitorerings- og evalueringsarbejde som organisationerne gennemfører.

Udenrigsministeriet har ovenfor angivet, at ministeriet fremover vil underrette Folketinget gennem den årlige publikation Program og Projektorientering om samarbejdet med de multilaterale organisationer. Denne publikation, som siden 1983 har dannet rammen om den formelle underretning af Folketingets Finansudvalg om den bilaterale bistand, herunder de problemer, der kunne iagttages for de enkelte programmer og projekter, anses for den bedst egnede publikation til formålet. Stoffet er for omfattende og teknisk til at indgå i Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab eller som tekstanmærkninger til Finansloven. Underretningen vil bl.a. omfatte målfastsættelse og -opfyldelse, ministeriets arbejde med relevante administrative og finansielle spørgsmål og effekten af organisationens indsats. Herudover vil Danidas Årsberetning, Den rullende 5-årsplan, Udenrigsministeriets lande- og organisationsbeskrivelser samt Udenrigsministeriets hjemmeside som hidtil indeholde mere summariske informationer til Folketing og offentligheden om de væsentligste multilaterale organisationer Danmark støtter, organisationernes nøglefakta, resultater, effektivitet, danske målsætninger mv.