

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Udenrigsministeriets
forvaltning af tilskud til
multilaterale organisationer**

**Juni 2002
RB A201/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	14
A. Indledning	14
B. Formål	15
C. Afgrænsning og metode	16
III. De undersøgte organisationer	19
IV. Udenrigsministeriets målfastsættelse.....	23
V. Udenrigsministeriets samarbejde med de multilaterale organisationer	26
A. Fremme af danske bistandspolitiske mål	27
B. Forbedring af organisationernes administrative effektivitet	30
C. Fremme af mål om flere danske leverancer og ansatte.....	33
VI. Udenrigsministeriets kontrol af regnskaber	36
A. Krav til organisationernes finansielle rapportering.....	36
B. Modtagelse, gennemgang og opfølgning af finansiell rapportering	38
C. Underretning af Folketinget	43
VII. Udenrigsministeriets vurdering af tilskuddenes effekt.....	45
A. Organisationernes undersøgelser	45
B. Udenrigsministeriets undersøgelser	49
C. Grundlaget for fordeling af tilskud	54
D. Underretning af Folketinget	57
Bilag:	
1. Aktiv multilateralisme: Mål, virkemidler og aktører.....	61

Beretning om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Beretningen omhandler Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer, som i 2001 androg 5,7 mia. kr. Heraf gik ca. halvdelen til organisationer under FN-systemet, mens den øvrige halvdel var fordelt på udviklingsbanker, EU's udviklingsbistand samt andre tilskud.

Det nærmere formål med undersøgelsen har været at undersøge, om Udenrigsministeriet har overholdt en række grundlæggende krav til god tilskudsforvaltning ved administrationen af tilskud til multilaterale organisationer. Rigsrevisionen har undersøgt,

- om Udenrigsministeriet inden for rammerne af Folketingets beslutninger har fastsat konkrete mål for den danske multilaterale bistand,
- om Udenrigsministeriet under hensyntagen til Danmarks bidragsandele har etableret et samarbejde med organisationerne med henblik på at fremme danske mål med den multilaterale bistand,
- om Udenrigsministeriet har ført kontrol af regnskaberne vedrørende anvendelsen af tilskud til organisationerne og fulgt op herpå, og
- om Udenrigsministeriet har vurderet effekten af de multilaterale tilskud og fulgt op herpå.

2. Undersøgelsen har omfattet perioden 1996-2001 samt, i det omfang der har været tilgængelige oplysninger, perioden frem til beretningens afgivelse. Der blev i undersøgelsen udtaget følgende 3 multilaterale organisationer til nærmere gennemgang, og disse blev udvalgt, så de repræsenterer forskellige typer af multilaterale organisationer og tilskudsstørrelser: FN's udviklingsprogram (UNDP), FN's organisation for kultur og undervisning (UNESCO), samt Den afrikanske Udviklingsbank (AfDB) og Den afrikanske Udviklingsfond (AfDF).

Da beretningen vedrører Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning, har Rigsrevisionen for så vidt angår effekten af den multilaterale bistand, undersøgt, hvilken dokumentation Udenrigsministeriet har tilvejebragt herom, og hvilken anvendelse ministeriet har gjort af dette materiale. Rigsrevisionen har navnlig baseret undersøgelsen på en gennemgang af rapporter og dokumenter i ministeriet samt på møder og brevveksling med ministeriet.

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

De undersøgte institutioner

3. UNDP er FN's største udviklingsorganisation med mandat til at yde bistand til fremme af bæredygtig menneskelig udvikling, særlig med henblik på at opbygge kapaciteten i udviklingslandenes administrationer vedrørende bl.a. fattigdomsbekæmpelse. Organisationen finansierer sine udviklingsaktiviteter ved generelle tilskud, øremærkede tilskud og gennem en kapitaludviklingsfond (UNCDF). Danmark var tidligere en af organisationens største donorer, men tilskudsomfanget er i de senere år reduceret betydeligt og udgør i 2002 ca. 440 mio. kr.

UNESCO har som hovedformål at fremme samarbejdet mellem nationer gennem uddannelse, videnskab, kultur og kommunikation. UNESCO's aktiviteter finansieres ved obligatoriske medlemsbidrag og supplerende, frivillige tilskud fra enkeltlande og andre multilaterale organisationer. Danmark var tidligere blandt de største frivillige donorer til UNESCO's udviklingsaktiviteter, men tilskudsomfanget er i 2002 reduceret med 20 mio. kr. til 10 mio. kr. årligt.

Den Afrikanske Udviklingsbank (AfDB) har til formål at bidrage til den økonomiske og sociale udvikling i regionen ved at formidle lån til de afrikanske medlemslande på bedre vilkår, end de ellers ville kunne opnå på de kommercielle lånemarkeder, mens Den Afrikanske Udviklingsfond (AfDF) yder lån med et højt gaveelement til de fattigste afrikanske lande. AfDB ejes af en kreds af aktionærer bestående af en række afrikanske lande og donorlande, heriblandt Danmark. Danmarks tilskud til AfDB/AfDF er i perioden 1996-2001 vokset fra 100 mio. kr. årligt til ca. 270 mio. kr. Danmark har endvidere en garantiforpligtelse vedrørende AfDB, som ultimo 2001 udgjorde 2,3 mia. kr.

Udenrigsministeriets målfastsættelse

4. I Udenrigsministeriets strategi fra 1994 ”En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000” (Strategi 2000) var aktiv multilateralisme et af hovedelementerne. Aktiv multilateralisme indebar, at ministeriet i højere grad end tidligere skulle søge at påvirke og styrke de multilaterale organisationer med henblik på at fremme de danske mål med bistanden. Derudover skulle der være en klar sammenhæng mellem størrelsen af ministeriets tilskud til den enkelte organisation, og hvor meget organisationens bistand bidrog til at fremme danske mål.

Undersøgelsen viste, at målene for ministeriets multilaterale bistand var formuleret i ovennævnte Strategi 2000 fra 1994, i den efterfølgende ”Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme” (1996) samt i ”Dansk udviklingspolitik. Strategi. Partnerskab 2000” (2000), der alle har været forelagt Folketinget. Udenrigsministeriet havde opstillet 3 typer mål, jf. bilag 1:

- Bistandspolitiske mål, med fattigdomsbekæmpelse som den overordnede målsætning, samt en række såkaldte tværgående hensyn, som fx styrkelse af kvinders stilling, og særlige temaer som fx kapacitetsudvikling.
- Mål om en forbedring af organisationernes administrative effektivitet.
- Mål om at få flere danske leverancer og ansatte til de multilaterale organisationer.

I tilslutning til handlingsplanen i 1996 udarbejdede ministeriet særlige organisationsstrategier for udvalgte organisationerne med det formål at præcisere ministeriets mål og aktiviteter for samarbejdet med den enkelte organisation. Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriet løbende ved bl.a. årsforhandlinger og årsmøder har opdateret og præciseret det strategiske grundlag for Danmarks samarbejde med organisationerne. Yderligere har Rigsrevisionen konstateret, at Udenrigsministeriet hvert år som led i den såkaldte ”Rullende 5-års plan”, der fungerer som et overordnet styringsredskab for den danske udviklingsbistand, har udarbejdet en kortfattet, opdateret strategi for den danske indsats, men strategien har kun været rettet

mod tematiske områder og har ikke indeholdt en decideret målfastsættelse.

5. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 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 havde i forbindelse med fremlæggelsen af Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme i 1996 udarbejdet strategier for ministeriets samarbejde med en række organisationer og har, ifølge det oplyste, yderligere arbejdet mod at opstille organisationsspecifikke målsætninger for ministeriets samarbejde med organisationerne siden 2001. Den samlede indsats for formuleringen af konkrete mål har imidlertid siden 1996, hvor Folketinget fik forelagt handlingsplanen, været meget begrænset. Ministeriet burde således langt tidligere have udarbejdet strategier med specifikke målsætninger og tidsrammer for samarbejdet med alle organisationer samt opdateret og justeret disse løbende. Efter Rigsrevisionens opfattelse har der derfor foreligget et mindre solidt grundlag for ministeriets vurdering af, om målene med at yde tilskud til de pågældende organisationer er blevet opfyldt.

Udenrigsministeriets samarbejde med de multilaterale organisationer

6. Udenrigsministeriet har helt overvejende ydet generelle tilskud til de undersøgte multilaterale organisationer, og ministeriets indflydelse har begrænset sig til at søge at etablere et samarbejde med organisationerne med henblik på at få organisationerne til at yde en målrettet, effektiv indsats, som understøtter danske prioriteter.

Samarbejdet med de multilaterale organisationer er ofte en langvarig politisk proces, hvor midlerne og taktikken til at opnå de danske mål varierer, fx efter de alliancer, det er muligt at etablere med ligesindede donor- og modtagerlande. Det har stedse været et overordnet princip for den danske politik over for FN's udviklingsorganisationer, at man bilateralt har undladt forsøg på at påvirke den enkelte organisation til at forfølge mål, der ikke i forvejen har været fastlagt af organisationens bestyrelse. Danske initiativer til ændring af den enkelte organisations mål/politik er således

gået gennem den pågældende bestyrelse. Det har hængt sammen med ønsket om en reelt arbejdende bestyrelse og gennemsigtighed i beslutningsprocessen. Inden for rammerne af disse overordnede hensyn har Rigsrevisionen i undersøgelsen taget udgangspunkt i ministeriets Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme, hvoraf det fremgår, at Danmark vil søge at påvirke og styrke det internationale system i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger.

7. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Udenrigsministeriet i henhold til Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme har søgt at etablere et samarbejde med de multilaterale organisationer med henblik på at fremme de danske bistandspolitiske mål.

Undersøgelsen har ligeledes vist, at de 3 undersøgte organisationer i en årrække har været præget af en betydelig administrativ ineffektivitet, men at Udenrigsministeriet har kritiseret dette og har etableret et samarbejde med organisationerne med henblik på en forbedring på dette område. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriets indsats har bidraget til, at organisationerne i de senere år har søgt at forbedre effektiviteten.

Endelig har undersøgelsen vist, at ministeriet løbende har fremført de danske ønsker om flere danske leverancer og ansatte over for organisationerne. De danske leverancer og antallet af danske ansatte er i perioden 1996-2001 i nogen grad øget i forhold til UNDP og UNESCO, men er faldet i forhold til AfDB/AfDF.

Udenrigsministeriets kontrol af regnskaber

8. Udenrigsministeriet kan vanskeligt stille krav til de multilaterale organisationers regnskabs- og revisionsordninger og finansielle rapportering, da bestemmelserne herom fastlægges af organisationernes generalforsamlinger. Udenrigsministeriet har dog visse muligheder for så vidt angår øremærkede tilskud til trustfonde og til enkeltprojekter.

9. Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriet generelt har stillet relevante og fyldestgørende krav til de multilaterale organisationers finansielle rapportering.

Ministeriet har også fastsat generelle retningslinjer for gennemgangen af regnskaber. Modtagelsen og den afslut-

tende gennemgang af regnskaber vedrørende UNDP og UNESCO har imidlertid i visse tilfælde været forsinket i adskillige år. Udenrigsministeriet har efterfølgende oplyst, at man i 2001 har iværksat en plan for nedbringelse af antallet af uafsluttede regnskaber. Rigsrevisionen finder imidlertid, 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 den danske eksekutivdirektørs sekretariatet i AfDB/AfDF (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. Udenrigsministeriet bør endvidere føre tilsyn med valggruppekontorets virksomhed og behandling af den finansielle rapportering og bør dokumentere omfanget heraf. Der bør foreligge skriftlige retningslinjer for dette tilsyn.

10. Statsrevisorerne gav i ”Beretning om revisionsordningerne i FN, herunder om FN's udviklingsprogram (UNDP) og befolkningsfond (UNFPA)” og i ”Beretning om statsrevisorernes besøg i FN's hovedkvarter i New York 1994” – begge afgivet i 1994 – udtryk for, at der på de årlige finanslove burde gives mere fyldestgørende oplysninger om indholdet af revisionsrapporter vedrørende UNDP, idet tilskud hertil var opført på en særskilt konto på finansloven, og derfor ikke skulle godkendes ved aktstykke. I sin redegørelse til de nævnte beretninger tilsluttede udenrigsministeren sig statsrevisorernes synspunkter, og i 1997 udarbejdede ministeriet en intern instruks, hvoraf det bl.a. fremgik, at man for de multilaterale organisationer med egen finanslovkonto, herunder de 3 undersøgte organisationer, fandt kravet om information af Folketinget opfyldt med en netop gennemført udbygning af anmærkningerne, mens der burde ske særskilt underretning til Finansudvalget om særligt alvorlige forhold.

Undersøgelsen har vist, at ministeriet fra 1997 har udbygget anmærkningerne til finansloven, men selv om UNDP's revisorer igennem flere år har fremsat stærk kritik af organisationen, har ministeriet ikke fundet anledning til at fremdrage revisionsforhold, hverken i anmærkningerne

til finansloven eller i særskilte orienteringer til Finansudvalget. Rigsrevisionens 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 havde fremsat af organisationen.

Udenrigsministeriets vurdering af tilskuddenes effekt

11. Ansvar for den løbende og efterfølgende vurdering af organisationernes administration og aktiviteter på landniveau ligger som udgangspunkt i organisationerne.

Undersøgelsen har vist, at 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 de understøtter danske bistandspolitiske mål. For så vidt angår UNESCO, har organisationen slet 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 rapporter om monitoreringer og evalueringer.

12. Udenrigsministeriet har det overordnede ansvar for at vurdere resultaterne af de danske bidrag til de multilaterale organisationer i forhold til ministeriets opstillede mål. Ministeriet må primært arbejde for, at organisationerne selv monitorerer og evaluerer deres egne aktiviteter, men må, såfremt omfanget eller kvaliteten heraf er utilstrækkeligt til at kunne danne grundlag for en sådan vurdering, selv supplere med egne undersøgelser.

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet har udarbejdet retningslinjer for egne evalueringer, men Rigsrevisionen finder, at ministeriet tilsvarende burde have udarbejdet retningslinjer vedrørende egen monitorering af organisationerne. Udenrigsministeriets monitoreringer og evalueringer

af de undersøgte organisationer har generelt været af et utilstrækkeligt omfang.

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 organisationens evalueringskapacitet.

Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriets akter ikke altid har indeholdt de informationer, som ligger til grund for en vurdering af de multilaterale organisationers aktiviteter.

13. I Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme fra 1996 erkendte Udenrigsministeriet, at den hidtidige danske indsats i de multilaterale organisationers styrende organer kun havde ført til begrænsede resultater. Derfor blev der med handlingsplanen lagt op til en mere slagkraftig politik, hvilket særligt skulle gøre sig gældende i bidragspolitikken. Der skulle etableres en klarere sammenhæng mellem størrelsen af det danske bidrag til en organisation og dennes opfyldelse af målene for den danske udviklingsbistand. Organisationerne skulle således vurderes ud fra deres evne og mulighed for at imødekomme de danske bistandspolitiske mål, deres operationelle og administrative effektivitet samt deres indkøbs- og ansættelsespolitik, herunder i forhold til danske varer og ansatte.

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 Udenrigsministeriets 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.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriet ikke konsekvent har underrettet Folketinget om effekten af bistanden eller om relevante problemer vedrørende organisationernes administration. Rigsrevisionen finder, at ministeriets rapportering herom skal foregå på et passende overordnet niveau og på en måde, som bedst modsvarer de bevilgende myndigheders behov.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad Udenrigsministeriets målfastsættelse

- at Udenrigsministeriet har formuleret mål for tilskuddene til de multilaterale organisationer, men at disse ikke har været konkretiseret i en sådan grad, at ministeriet senere har kunnet anvende dem som grundlag for en vurdering af, om organisationen har opnået de forventede resultater, og
- at ministeriet ikke har udarbejdet strategier for sit samarbejde med alle organisationerne og ikke har ajourført strategierne løbende.

Ad Udenrigsministeriets samarbejde med multilaterale organisationer

- at Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med organisationerne vedrørende de mål, ministeriet har fastsat i sin Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme fra 1996.

Ad Udenrigsministeriets kontrol af regnskaberne

- at Udenrigsministeriet generelt har stillet relevante og fyldestgørende krav til de multilaterale organisationers finansielle rapportering,
- at ministeriet har fastsat retningslinjer for gennemgangen af regnskaber vedrørende anvendelsen af tilskuddene, men at en væsentlig del af regnskaberne ikke er blevet modtaget og gennemgået rettidigt, og flere af dem har været forsinket i adskillige år, og
- at ministeriet ikke har underrettet Folketinget om en betydelig kritik fra UNDP's revisorer, selv om ministeriet i 1997 udarbejdede en generel instruks med henblik på at imødekomme et krav fra statsrevisorerne om en bedre underretning af Folketinget herom.

Ad Udenrigsministeriets vurdering af tilskuddenes effekt

- at Udenrigsministeriet har arbejdet aktivt for, at organisationerne har undersøgt effekten af deres aktiviteter, men at de gennemførte undersøgelser ikke i alle tilfælde har været tilstrækkelige til at give ministeriet et klart indtryk af bistandseffekten, herunder opfyldelsen af de danske bistandspolitiske mål,
- at ministeriet har gennemført supplerende undersøgelser af bistandens effekt, men at disse generelt har været af et utilstrækkeligt omfang,
- at ministeriet ikke nærmere har konkretiseret vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskud i forhold til de enkelte organisationer, og
- at ministeriet mere konsekvent burde have informeret Folketinget om effekten af bistanden og om relevante problemer vedrørende organisationernes administration og bistandsindsats.

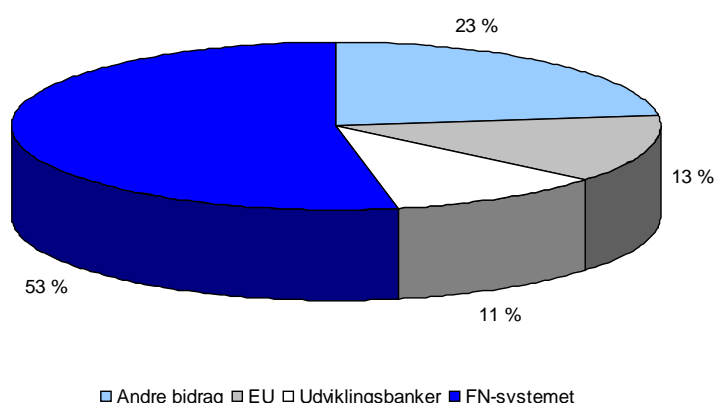
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

15. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til statsregnskabets § 06.34. Multilateral bistand gennem FN-systemet og § 06.35. Multilateral bistand gennem banker og fonde.

16. Den multilaterale bistand består af bidrag og tilskud til internationale organisationer og institutioner, der yder udviklingsbistand og humanitær bistand. Det drejer sig primært om bistandsorganisationer under FN-systemet, Verdensbankgruppen, regionale banker, fonde og organisationer samt internationale, ikke-statslige og humanitære organisationer. Den multilaterale bistand androg i 2001 5,7 mia. kr. fordelt på hovedgrupper, som vist i **figur 1**.

Figur 1. Den multilaterale bistand i 2001 fordelt på hovedgrupper af modtagere



17. Tilskuddene til multilaterale organisationer har inden for de seneste 10 år været undersøgt af Rigsrevisionen i beretning nr. 1/93 om revisionsordningerne i FN, herunder om FN's udviklingsprogram (UNDP) og befolkningsfond (UNFPA). Statsrevisorerne har selv afgivet beretning nr. 6/93 om statsrevisorerens besøg i FN's hovedkvarter i New York, 1994.

B. Formål

18. Beretningens formål er at undersøge, om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer lever op til normer for god tilskudsforvaltning. I publikationen "Forvaltning af tilskud" fra 1996 har Finansministeriet, Rigsrevisionen mfl. fastsat normer for god tilskudsforvaltning. Med udgangspunkt i disse normer har Rigsrevisionen opstillet følgende delformål for undersøgelsen:

- Om Udenrigsministeriet inden for rammerne af Folketingets beslutninger har fastsat konkrete mål for den danske multilaterale bistand.
- Om Udenrigsministeriet under hensyntagen til Danmarks bidragsandele har etableret et samarbejde med organisationerne med henblik på at fremme danske mål med den multilaterale bistand.
- Om Udenrigsministeriet har ført kontrol af regnskaberne vedrørende anvendelsen af tilskud til organisationerne og fulgt op herpå.
- Om Udenrigsministeriet har vurderet effekten af de multilaterale tilskud og fulgt op herpå.

Da beretningen vedrører Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning, har Rigsrevisionen for så vidt angår effekten af den multilaterale bistand alene undersøgt, hvilken dokumentation Udenrigsministeriet har tilvejebragt herom, og hvilken anvendelse ministeriet har gjort af dette materiale.

C. Afgrænsning og metode

19. Undersøgelsen omfatter perioden 1996-2001 samt i det omfang, der har været tilgængelige oplysninger, perioden frem til beretningens afgivelse.

20. Der er i undersøgelsen udtaget følgende 3 multilaterale organisationer til nærmere gennemgang, og disse er udvalgt, så de repræsenterer forskellige typer af multilaterale organisationer og tilskudsstørrelser:

- FN's udviklingsprogram (UNDP), som er en FN-underorganisation.
- FN's organisation for kultur og undervisning (UNESCO), som er en FN-særorganisation.
- Den afrikanske Udviklingsbank (AfDB) og Den afrikanske Udviklingsfond (AfDF), som er en regional udviklingsbank/-fond.

Undersøgelsen omfatter ikke de multilaterale bidrag, som Udenrigsministeriet yder gennem EU, da Rigsrevisionen i et særskilt notat årligt rapporterer til statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning, der bl.a. omhandler EU's udviklingsbistand.

De 3 udvalgte organisationer modtog i 2001 tilskud fra Udenrigsministeriet på henholdsvis 520 mio. kr., 30 mio. kr. og 270 mio. kr.

21. Rigsrevisionen har for hvert delformål, jf. pkt. 18, fastsat revisionskriterier, som er lagt til grund for en vurdering af, om Udenrigsministeriet har foretaget en god tilskudsforvaltning. Resultaterne heraf fremgår af kap. IV-VII.

22. Vedrørende det første delformål om, hvorvidt Udenrigsministeriet har fastsat konkrete mål for den danske multilaterale bistand, har revisionskriteriet været, at Udenrigsministeriet bør

- formulere mål for tilskuddet til de enkelte organisationer og konkretisere målene i en sådan grad, at ministeriet senere kan vurdere, om organisationerne har opnået de forventede resultater.

23. De tilskudsmodtagende organisationer varetager den administration, der er forbundet med multilateral bistand, men efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være i overensstemmelse med normerne for god tilskudsforvaltning, at Udenrigsministeriet etablerer et samarbejde med organisationerne for at fremme de danske mål.

Vedrørende det andet delformål om, hvorvidt Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med organisationerne, har revisionskriterierne været, at Udenrigsministeriet i henhold til sin Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme, jf. bilag 1, aktivt bør samarbejde med organisationerne med henblik på at

- fremme danske bistandspolitiske mål,
- fremme danske mål om en forbedring af organisationernes administrative effektivitet, og
- fremme flere danske leverancer og ansatte.

24. Vedrørende det tredje delformål om, hvorvidt Udenrigsministeriet har ført kontrol af regnskaberne vedrørende anvendelsen af tilskud til organisationerne og fulgt op herpå, har revisionskriterierne været, at Udenrigsministeriet bør

- stille krav til organisationernes finansielle rapportering,
- sikre, at finansielle rapporter er modtaget og gennemgået rettidigt på basis af fastsatte retningslinjer herfor, og følge op på forhold, som ministeriets gennemgang giver anledning til, og
- underrette Folketinget om revisionsforbehold og kritiske bemærkninger vedrørende regnskaber, enten i anmærkninger eller i form af særskilt underretning af Finansudvalget.

25. Vedrørende det fjerde delformål om, hvorvidt Udenrigsministeriet har vurderet effekten af de multilaterale tilskud og fulgt op herpå, har revisionskriterierne været, at Udenrigsministeriet bør

- arbejde aktivt for, at de tilskudsmodtagende organisationer kvalificeret og systematisk undersøger effekten af deres aktiviteter,
- udforme retningslinjer for ministeriets egne undersøgelser af effekten af bistanden og i henhold hertil tage initiativ til, at sådanne undersøgelser gennemføres som supplement til organisationernes egne undersøgelser,
- udvikle og konkretisere målsætninger til brug for en vurdering af organisationerne, som kan danne grundlag for den politiske beslutningsproces vedrørende fordeling af tilskud til organisationerne, og
- informere Folketinget om relevante problemer vedrørende organisationernes administration og om effekten af bistanden.

26. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået Udenrigsministeriets regler og instrukser vedrørende ministeriets forvaltning af multilaterale bidrag, regnskaber, revisionsprotokoller, mødereferater, mandatnotitser, instruktioner til valggruppekontoret i Den afrikanske Udviklingsbank, bevillingsansøgninger, indberetninger fra repræsentationerne, programsamarbejdsaftaler, projekt- og programrapporter, evalueringsrapporter, strategipapirer fra organisationerne mv. vedrørende de undersøgte organisationer, samt brevveksling med organisationerne. Decentrale tilskud fra repræsentationerne indgår ikke i undersøgelsen.

27. Foruden det nævnte skriftlige materiale er undersøgelsen baseret på brevveksling med Udenrigsministeriet om konkrete spørgsmål samt møder med relevante ressortkontorer i ministeriet, lederen af ministeriets evalueringsenhed, en repræsentant for Den danske UNESCO-nationalkommission, den danske FN-Mission i New York, UNDP's hovedsæde i New York samt med den danske repræsentant for AfDB/AfDF's bestyrelse.

28. Beretningsudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

III. De undersøgte organisationer

29. *United Nations Development Programme (UNDP)* er FN's største udviklingsorganisation med mandat til at yde bistand til fremme af "bæredygtig menneskelig udvikling", særlig med henblik på kapacitetsopbygning i udviklingslandenes centrale og lokale administrationer vedrørende fattigdomsbekæmpelse, jobskabelse, miljøbeskyttelse og styrkelse af kvinders stilling. UNDP koordinerer herudover FN-systemets udviklingsindsats.

UNDP, der har hovedsæde i New York, ledes af en bestyrelse, hvori Danmark er repræsenteret, mens organisationens drifts- og bistandsopgaver varetages af et sekretariat, hvorunder hører 5 regionale kontorer og 132 landekontorer.

UNDP finansierer sine udviklingsaktiviteter ved generelle tilskud, der ydes af medlemslandene uden betingelser for anvendelsen, ved øremærkede tilskud, som indskydes i trustfonde, oprettet til særlige formål, samt i en kapitaludviklingsfond (UNCDF), som finansierer mindre pilotprojekter med henblik på efterfølgende større indsatser i de mindst udviklede lande.

30. Danmark var på et tidspunkt organisationens næststørste donor, men er nu den 7. største. Udviklingen i det danske tilskud til UNDP, i løbende priser, fremgår af nedenstående **tabel 1**.

Tabel 1. Udenrigsministeriets tilskud til UNDP, 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	----- Mio. kr. -----					
FN's udviklingsprogram	575,0	525,0	550,0	420,0	420,0	420,0
UNDP-trustfonde	68,2	-	16,8	20,0	10,0	20,0
Kapitaludviklingsfonden (UNCDF)	50,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0
Andre tilskud ¹⁾	22,1	27,9	24,9	24,3	28,7	25,6
I alt	715,3	607,9	646,7	519,3	503,7	520,6

¹⁾ FN's udviklingsfond for kvinder (UNIFEM) samt drift af et FN-center i København.

Som det fremgår af tabellen, har det samlede tilskud til UNDP været faldende i undersøgelsesperioden på grund af en betydelig reduktion af ministeriets generelle tilskud til UNDP's udviklingsprogram. Ud over de anførte tilskud har Udenrigsministeriet ydet mindre tilskud til UNDP-pro-

jekter efter særlige regler, som giver ministeriets repræsentationer og ressortkontorer adgang til, inden for visse bevillingsgrænser, at støtte konkrete aktiviteter. Med vedtagelsen af finansloven for 2002 er det årlige tilskud til UNDP nedsat med 50 mio. kr. til 370 mio. kr. som led i regeringens spareplan.

31. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* har som hovedformål at bidrage til fred og sikkerhed ved at fremme samarbejde mellem nationer gennem uddannelse, videnskab, kultur og kommunikation. UNESCO har særlig erfaring med udvikling af normer og teknisk bistand inden for sine 4 kerneområder.

UNESCO, der har hovedsæde i Paris, ledes af en Generalkonference, der træder sammen hvert andet år, og hvori alle 188 medlemslande er repræsenteret. Grundlaget for Generalkonferencens beslutninger samt implementeringen af disse varetages af Styrelsesrådet, der er sammensat af 58 repræsentanter for medlemslandene. Organisationens drift og aktiviteter varetages af Sekretariatet.

UNESCO's aktiviteter finansieres ved medlemsbidrag og supplerende, frivillige tilskud fra enkeltlande og andre multilaterale organisationer. Det samlede budget for 2000-2001 var på 794 mio. USD.

32. Det danske medlemsbidrag, som i perioden 1996-2001 har været på ca. 16 mio. kr. årligt, afholdes af Undervisningsministeriet, og forvaltningen af dette tilskud er ikke omfattet af nærværende undersøgelse.

Udenrigsministeriet har på grundlag af 2 4-årige programsamarbejdsaftaler fra henholdsvis 1996 og 2000 ydet 30 mio. kr. årligt i frivillige tilskud til UNESCO's bistandsarbejde. Ansøgning herom i form af en flerårig, rullende rammebevilling har hvert år været forelagt Finansudvalget. Udenrigsministeriets tilskud udgjorde i 2001 2,1 % af UNESCO's samlede frivillige tilskud mod 7,1 % i 1996, men Danmark var i 2001 stadig blandt de største donorer til UNESCO's udviklingsaktiviteter. Med vedtagelsen af finansloven for 2002 er dette årlige, frivillige tilskud reduceret med 20 mio. kr. som led i regeringens spareplan.

33. *Den Afrikanske Udviklingsbank og Fond (AfDB/AfDF)* har til formål at bidrage til den økonomiske og sociale ud-

vikling i regionen ved at formidle lån til de afrikanske medlemslande. Den koncentrerer sin indsats inden for landbrug, uddannelse og sundhed samt udvikling af den private sektor. Tværgående hensyn som miljøbeskyttelse, ligestilling mellem kønnene og god regeringsførelse søges så vidt muligt inddraget i alle AfDB/AfDF's aktiviteter.

AfDB formidler lån til de mest kreditværdige lande på bedre vilkår, end de ellers ville kunne opnå på de kommercielle lånemarkeder, mens AfDF yder lån med et højt gavelement til de fattigste afrikanske lande. AfDB's aktionærkreds består for tiden af 77 medlemslande, heraf 53 afrikanske. AfDB/AfDF's øverste myndighed er generalforsamlingen, der mødes én gang om året, hvor alle medlemslande, herunder Danmark, er repræsenteret. Generalforsamlingen har delegeret hovedparten af sin kompetence til bestyrelsen for henholdsvis AfDB og AfDF. Bestyrelsen for henholdsvis AfDB og AfDF er en siddende bestyrelse med ugentlige møder i hovedsædet i Abidjan. Dens indsats er primært rettet mod de overordnede politikker for AfDB's udviklingsaktiviteter, behandling af konkrete lånesager, AfDB's finansielle situation samt betjening og indsats for at sikre, at de lande, bestyrelsesmedlemmet repræsenterer, får en fair behandling af AfDB og AfDF. Generalforsamlingen skal dog i henhold til AfDB's vedtægter bl.a. udpege AfDB's præsident og den eksterne revisor samt godkende årsregnskabet. Vigtige beslutninger, der skal træffes mellem de årlige generalforsamlinger, bliver sendt til skriftlige afstemninger blandt alle medlemslandene. AfDB's bestyrelse består af 18 eksekutivdirektører, hvoraf Danmark besætter den ene post i fællesskab med 5 andre lande. Eksekutivdirektøren repræsenterer også Danmark i AfDF's bestyrelse, der består af 12 eksekutivdirektører, hvoraf 6 er fra AfDB og 6 fra donorerne. Danmark besætter eksekutivdirektørposten i perioden 2001-2004.

Danmark har instruktionsbeføjelse over for eksekutivdirektøren, både individuelt og kollektivt med de øvrige valggruppelande. I tilknytning til denne post er der etableret et sekretariat, valggruppekontoret, med personale fra de tilhørende lande. Udenrigsministeriets forvaltning af Danmarks kapitalindsud og tilskud til AfDB og AfDF foregår i et tæt samarbejde med valggruppekontoret. Valggruppekontoret er imidlertid en ekstern myndighed i forhold til Udenrigsministeriet, da kontoret er geografisk pla-

ceret i Abidjan som en organisatorisk del af AfDB/AfDF, og kontorets personale er ansat og lønnet af AfDB/AfDF.

34. Danmark har været aktionær i AfDB siden en kapitaludvidelse i 1983, hvor de første ikke-afrikanske lande blev optaget som aktionærer.

Danmarks andel af det samlede kapitalindskud i AfDB udgjorde i 2001 1,16 %. Omkring en tiendedel af medlemsstaternes kapitalindskud er indbetalt, mens resten henstår som garantikapital. Den danske garantiforpligtelse vedrørende AfDB udgjorde med udgangen af 2001 2,26 mia. kr.

Danmark har ydet tilskud til AfDF siden dens etablering i 1973. AfDF's midler tilføres dels af donorlandene, dels af AfDB. I januar 1999 blev der indgået aftale om en ny genopfyldning af AfDF på i alt ca. 20 mia. kr. Danmarks andel heraf udgør 3 %, som indbetales i rater frem til 2006 på baggrund af udstedte statsforskrivninger i 2000 og 2001.

Danmark indgik i januar 1994 en aftale med AfDB om oprettelse af en konsulenttrustfond med et indskud på 20 mio. kr., hvoraf mindst 90 % skal anvendes til danske konsulenttydelser. I starten af 2002 er en ny konsulenttrustfond-aftale på 15 mio. kr. indgået med AfDB.

Endelig ydede Danmark i 1997 et tilskud til Den afrikanske Udviklingsbanks deltagelse i Verdensbankens og Den internationale Valutafonds gældsinitiativ for de højtforældede fattige lande, HIPC.

Udviklingen i det danske tilskud til AfDB/AfDF, i løbende priser, fremgår af nedenstående **tabel 2**.

Tabel 2. Udenrigsministeriets tilskud til AfDB/AfDF, 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	----- Mio. kr. -----					
AfDB	0,0	0,2	0,0	7,0	7,0	7,0
Konsulenttrustfond	0,0	0,0	5,0	4,5	0,0	5,5
HIPC	-	25,0	0,0	60,0	65,0	60,0
AfDF	100,4	132,0	160,7	152,8	74,2	197,9
I alt	100,4	157,2	165,7	224,3	146,2	270,4

Det fremgår af tabellen, at Udenrigsministeriets tilskud i de 6 år er mere end fordoblet, og at hovedparten af tilskudet ydes til AfDF.

IV. Udenrigsministeriets målfastsættelse

35. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af det første delformål, jf. pkt. 18 og 22, fremgår af pkt. 36-40.

36. I Udenrigsministeriets strategi fra 1994 "En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000" (Strategi 2000) var aktiv multilateralisme et af hovedelementerne. Aktiv multilateralisme indebar, at ministeriet i højere grad end tidligere skulle søge at påvirke og styrke de multilaterale organisationer med henblik på at fremme de danske mål med bistanden. Derudover skulle der være en klar sammenhæng mellem størrelsen af ministeriets tilskud til den enkelte organisation, og hvor meget organisationens bistand bidrog til at fremme danske mål.

Undersøgelsen har vist, at målene for ministeriets multilaterale bistand var formuleret i ovennævnte Strategi 2000 fra 1994, i den efterfølgende "Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme" (1996) samt i "Dansk udviklingspolitik. Strategi. Partnerskab 2000" (2000), der alle har været forelagt Folketinget. Udenrigsministeriet havde opstillet 3 typer mål, jf. bilag 1:

- Bistandspolitiske mål, med fattigdomsbekæmpelse som den overordnede målsætning, understøttet af tværgående hensyn til styrkelse af kvinders indflydelse og stilling, miljø og udvikling, samt styrkelse af respekten for menneskerettigheder og demokrati. Dertil kommer de særlige temaer i handlingsplanen vedrørende gældsletelse, kapacitetsudvikling og god forvaltningsskik samt befolkningspolitik. Såvel de tværgående hensyn som temaerne er formuleret med sigte på den grundlæggende fattigdomsorientering af bistanden.
- Mål om en forbedring af organisationernes administrative effektivitet, herunder en klarere arbejdsdeling mellem organisationerne samt en bedre koordination af det multilaterale system.
- Mål om at få flere danske leverancer og ansatte til de multilaterale organisationer.

37. Desuden udarbejdede ministeriet i tilslutning til handlingsplanen i 1996 særlige strategier vedrørende visse af or-

ganisationerne med det formål at præcisere ministeriets mål og aktiviteter i forhold til den enkelte organisation. Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriet løbende ved bl.a. årsforhandlinger og årsmøder har opdateret og præciseret det strategiske grundlag for Danmarks samarbejde med organisationerne. Yderligere har Rigsrevisionen konstateret, at Udenrigsministeriet hvert år som led i den såkaldte "Rullende 5-års plan", der fungerer som et overordnet styringsredskab for den danske udviklingsbistand, har udarbejdet en kortfattet, opdateret strategi for den danske indsats, men strategien har kun været rettet mod tematiske områder og har ikke indeholdt en decideret målfastsættelse. Ministeriet har først i maj 2002 i forbindelse med forelæggelsen af beretningsudkastet til høring oplyst, at ministeriet siden oktober 2001 yderligere har arbejdet med at opstille organisationsspecifikke målsætninger for sit eget arbejde med udvalgte organisationer for at optimere styringen og effekten af den danske indsats i forhold til de internationale organisationer. Rigsrevisionen har således ikke haft mulighed for at undersøge disse oplysninger.

UNDP

38. Udenrigsministeriet fastsatte i Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme mål for sit tilskud, som omfattede de væsentligste problemområder vedrørende organisationens bistand og administration. Ministeriet havde imidlertid ikke i sin strategi for samarbejdet med UNDP konkretiseret disse mål yderligere eller angivet tidsmæssige rammer inden for hvilke, ministeriet forventede, at UNDP havde opfyldt de angivne mål. Ministeriet har dermed haft et mindre velegnet grundlag for en vurdering af, om UNDP har opfyldt ministeriets mål.

Udenrigsministeriet har hertil anført, at det på en række områder ikke giver mening at fastsætte tidsmæssige rammer for gennemførelsen af fremsatte krav, da beslutninger herom beror på en politisk enighed, som ikke kan foruddiskonteres. Dette forhold anerkender Rigsrevisionen, men skal hertil bemærke, at kernen i den aktive multilateralisme var, at manglende gennemslagskraft i en organisation skulle føre til overvejelser om en justering af tilskuddets størrelse, og Rigsrevisionen finder fortsat, at det til brug for disse overvejelser vil være nyttigt at fastsætte nogle tidsmæssige rammer.

UNESCO

39. Udenrigsministeriet havde ikke, som for andre organisationer, udarbejdet en strategi for samarbejdet med UNESCO, men ministeriet havde i programsamarbejdsaftaler med organisationen fra henholdsvis 1996 og 2000 opstillet prioriterede mål for sine tilskud, som var i overensstemmelse med de opstillede mål i Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme. Målene var imidlertid ikke så konkrete, at ministeriet efterfølgende ville kunne vurdere, om UNESCO havde opnået de forventede resultater.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Udenrigsministeriet i programsamarbejdsaftalerne har pålagt UNESCO at klargøre organisationens mål og resultater med projekterne ved at udarbejde en overordnet politik for hvert af organisationens kerneområder ledsaget af årlige arbejdsprogrammer. Der har imidlertid været stor forskel på kvaliteten og indholdet af de gennemførte politikudformninger og arbejdsprogrammer. Bl.a. var de mål, UNESCO havde opstillet i arbejdsprogrammerne, ofte ikke konkretiseret i tilstrækkelig grad. Rigsrevisionen har imidlertid noteret sig, at Udenrigsministeriet i efteråret 2001 drøftede muligheden med UNESCO for at klargøre de opstillede mål og resultater i et policy-papir for et af organisationens kerneområder.

AfDB/AfDF

40. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet ikke fuldt ud har fastsat konkrete mål for tilskuddene til AfDB og AfDF. Udenrigsministeriet fastsatte i Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme danske mål for AfDB/AfDF, som primært vedrørte AfDB/AfDF's administrative effektivitet. Disse mål blev gentaget i den organisationsstrategi for ministeriets samarbejde med de multilaterale udviklingsbanker, der var bilagt handlingsplanen, men ikke her konkretiseret og tidsafgrænset yderligere. Udenrigsministeriet har oplyst, at baggrunden for primært at fokusere på AfDB/AfDF's administrative effektivitet var de overordentlig store vanskeligheder, AfDB stod over for på netop dette område, og som true dens eksistens. Det var derfor Udenrigsministeriets opfattelse, at indsatsen burde koncentreres herom. Handlingsplanen og organisationsstrategien er ikke opdateret siden 1996.

Udenrigsministeriet har desuden i fællesskab med de øvrige nordiske lande halvårligt fastsat fællesnordiske bi-standspolitiske og administrative mål for valggruppekontorets aktiviteter i AfDB/AfDF, bl.a. med udgangspunkt i danske målsætninger. Valggruppekontoret har med udgangspunkt i disse prioriteter samt AfDB's bestyrelses arbejdsprogram udarbejdet halvårlige planer for sine indsatsområder. Hertil kommer de krav, som Danmark og andre donorer har stillet til AfDB/AfDF i forbindelse med fondsopfyldninger, samt de opdateringer af danske målsætninger over for AfDB/AfDF, som sker ved bl.a. årsforhandlinger og -møder.

Rigsrevisionens bemærkninger

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 Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme strategier for samarbejdet med visse af organisationerne og har, ifølge det oplyste, yderligere arbejdet mod at opstille organisationsspecifikke målsætninger for ministeriets samarbejde 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.

V. Udenrigsministeriets samarbejde med de multilaterale organisationer

41. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af det andet delformål, jf. pkt. 18 og 23, fremgår af pkt. 42-59.

42. Påvirkningen af de multilaterale organisationer er ofte en langvarig politisk proces, hvor midlerne og taktikken til at opnå de danske mål varierer, fx efter de alliancer, det er muligt at etablere med ligesindede donor- og modtagerlande. Det har stedse været et overordnet princip for den danske politik over for FN's udviklingsorganisationer, at man bilateralt har undladt forsøg på at påvirke den enkelte organisation til at forfølge mål, der ikke i forvejen er fastlagt

af organisationens bestyrelse. Danske initiativer til ændring af den enkelte organisations mål/politik er således gået gennem den pågældende bestyrelse. Det hænger sammen med ønsket om en reelt arbejdende bestyrelse og gennemsigtighed i beslutningsprocessen. Inden for rammerne af disse overordnede hensyn har Rigsrevisionen i undersøgelsen taget udgangspunkt i ministeriets Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme, hvoraf det fremgår, at "Danmark vil (...) søge at påvirke og styrke det internationale system i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger og med respekt for organisationernes forskellige mandater" (s.14).

A. Fremme af danske bistandspolitiske mål

UNDP

43. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i 1995 gennemførte en undersøgelse af UNDP, hvoraf det fremgik, at organisationen ikke havde klare mål for sin bistand. Hertil kom, at en stigende andel af UNDP's samlede budget udgjordes af øremærkede tilskud, som i betydeligt omfang blev ydet af mellemindkomstlande og var bundet til aktiviteter i disse lande. Ministeriet har oplyst, at de øremærkede tilskuds andel af det samlede budget nu udgør ca. 75 % af UNDP's samlede ressourcer. Ministeriet har flere gange advaret mod, at såfremt der ikke sker fuld omkostningsdækning for administrationen af disse midler, vil der reelt ske en subsidiering af aktiviteterne i mellemindkomstlandene fra det generelle budget, som finansierer aktiviteterne i de fattigste lande. Danmark har ikke, trods hårdt pres i bestyrelsen, kunnet opnå tilsagn om, at dette ikke ville ske. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at ministeriet tidligere har oplyst, at en sådan subsidiering faktisk har fundet sted.

I 1996 gennemførte Udenrigsministeriet i samarbejde med 3 andre donorlande en undersøgelse af UNDP, der viste, at organisationen burde koncentrere sin bistand om kapacitetsudvikling på områder, hvor organisationen havde en særlig ekspertise. I tilslutning hertil finansierede ministeriet i 1996 med 50 mio. kr. oprettelsen af en trustfond med henblik på at afprøve rapportens anbefalinger. UNDP's opfølgning på undersøgelsen har imidlertid været præget af langsommelighed og manglende styring, og først i august 2001 forelå der en midtvejsevaluering af dette

projekt, efter at Udenrigsministeriet ved årsforhandlingerne i 2000 havde fremhævet nødvendigheden af, at UNDP snarest kunne fremvise resultater.

Udenrigsministeriet har siden undersøgelserne i 1995 og 1996 søgt at fastholde UNDP på et krav om, at organisationen koncentrerer sin bistand om de faglige områder, hvor den har sin styrke, og som samtidig er områder, der fra dansk side er højt prioriteret. Ministeriet har oplyst, at man regelmæssigt har indkaldt indberetninger fra de danske repræsentationer om en vurdering af UNDP's indsats i landene til brug for de bilaterale årsforhandlinger med UNDP og for behandlingen af UNDP's landeprogrammer i organisationens bestyrelse. Undersøgelsen har imidlertid vist, at repræsentationerne før 2000 ikke foretog indberetning til brug for årsforhandlingerne, og at der kun sporadisk var indkommet indberetninger til brug ved bestyrelsens godkendelse af landeprogrammer. Hertil kom, at kvaliteten af de modtagne indberetninger var meget svingende. Ministeriet har oplyst, at man som konsekvens heraf i 2001-2002 har valgt at forsøge sig med udsendelse af personale fra ministeriet til forberedende konsultationer i nogle få udvalgte modtagerlande forud for bestyrelsesmøder og årsforhandlinger. Resultaterne heraf har ifølge ministeriet været lovende.

44. I 1998 vedtog UNDP's bestyrelse, efter krav fra bl.a. Danmark, nogle vejledende principper med henblik på at koncentrere sin bistand om færre områder. Principperne skulle lægges til grund ved udarbejdelsen af organisationens landeprogrammer, for at disse kunne opnå finansiering fra UNDP.

En undersøgelse i 1999, foretaget af et privat konsulentfirma for Udenrigsministeriet, viste imidlertid, at principperne ikke anvendtes systematisk, og at UNDP tilsyneladende havde en forståelse af fokusering, som afveg betydeligt fra Udenrigsministeriets. Rapporten konkluderede, at det var tvivlsomt, om UNDP's initiativer ville føre til en reduktion af de alt for mange små og spredte projekter.

Udenrigsministeriet beklagede på UNDP's bestyrelsesmøde i januar 2000 og igen ved de bilaterale årsforhandlinger med UNDP i 2001, at organisationen, trods fremførte krav fra ministeriet siden 1995, fortsat ikke havde gennemført en større koncentration af bistanden. Udenrigsmini-

steriet udarbejdede i 2000 en rapport på basis af indberetninger fra repræsentationerne, som bekræftede, at UNDP's fokusering af indsatsen ikke var forbedret.

Ministeriet har dog efterfølgende over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at man finder, at et omfattende reformprogram, igangsat i 1999 af den på det tidspunkt nytiltrådte administrator (direktør) for UNDP, på væsentlige områder er begyndt at bære frugt. UNDP vedtog således i 1999, efter pres fra dansk side, at fokusere indsatsen om 6 prioriterede udviklingsfaglige områder. Ministeriet anfører dog, at man fortsat modtager rapporter fra de danske repræsentationer om UNDP-programmer, der ikke er klart fokuseret.

UNESCO

45. Udenrigsministeriet har i de 2 programsamarbejdsaftaler fra 1996 og 2000 forpligtet UNESCO til at udføre aktiviteter, der er i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i en monitoreringsrapport fra 1995 (udgivet 1997) konkluderede, at UNESCO's aktiviteter korresponderede med de bistandspolitiske målsætninger. Desuden har Rigsrevisionens gennemgang af UNESCO's arbejdsrapporter vist, at organisationens aktiviteter i perioden 1996-2001 faldt inden for de danske udvalgte fokusområder, og at aktiviteterne blev diskuteret ved årsforhandlingerne, som blev iværksat i 1996 på Udenrigsministeriets initiativ.

AfDB/AfDF

46. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet meget aktivt har søgt at fremme danske bistandspolitiske målsætninger over for AfDB/AfDF. Dette er specielt sket i forbindelse med det løbende bestyrelsesarbejde, under forhandlinger om genopfyldning af AfDF samt ved årsforhandlingerne. Bl.a. var indførelsen af fattigdomsbekæmpelse som det overordnede formål i AfDB's vision fra 1999 en central prioritet fra dansk side. I bestyrelsessammenhæng har Udenrigsministeriet medvirket til at fremme danske bistandspolitiske målsætninger i forbindelse med behandling af AfDB/AfDF's overordnede politikker og landestrategier. Dette er sket på grundlag af ugentlige fælles instruktioner fra de nordiske lande. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de nordiske landes løbende koordinati-

on har forstærket Danmarks gennemslagskraft i forhold til AfDB/AfDF udover, hvad de danske tilskuds størrelse måtte tilsige.

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med de multilaterale organisationer med henblik på at fremme de danske bistandspolitiske mål.

B. Forbedring af organisationernes administrative effektivitet

UNDP

47. Udenrigsministeriet udarbejdede i 1996 en rapport, hvis konklusioner pegede på, at UNDP var en svag, centralt styret organisation, at de administrative ændringer, organisationen havde iværksat, var komplekse og administrativt krævende, og at de endnu ikke havde ført til de fornødne forbedringer. Undersøgelsen dokumenterede et behov for, at donorlandene fortsat lagde pres på UNDP for at gennemtvinge en effektivisering af organisationen.

Udenrigsministeriet har efterfølgende spillet en aktiv rolle i bestræbelserne på at styrke UNDP's administrative effektivitet, navnlig ved sin deltagelse i organisationens bestyrelse og ved bilaterale årsforhandlinger, som blev iværksat i 1997 på Udenrigsministeriets foranledning. Ministeriet har fra 2002 udvidet årsforhandlingerne til også at omfatte UNDP's landekontorer i de danske programsamarbejdslande.

Udenrigsministeriet benyttede bl.a. årsforhandlingerne i 1997 til at påpege behovet for, at der skete en styrkelse af UNDP's evalueringskapacitet, som led af alvorlige mangler og en svag ledelse. En del af de projekter, som burde have været underkastet evaluering, var således aldrig blevet det.

48. Ministeriet har endvidere søgt at styrke sin indflydelse på effektiviseringen af UNDP's lokale og centrale forvaltning ved indskud i flere trustfonde, hvor donorlandene har større indflydelse på midlernes anvendelse. I 1995 indskød ministeriets således 10 mio. kr. i en nyoprettet økonomistyringstrustfond til et UNDP-projekt, som skulle styrke modtagerlandenes offentlige administration. Initiativet havde

baggrund i en ofte mangelfuld dokumentation for bistandsmidlernes anvendelse. I 1997 fulgte ministeriet dette op med et øremærket tilskud på 16,4 mio. kr.

Udenrigsministeriet har siden 1995 søgt at øge UNDP's operative kapacitet ved at støtte en konsulenttrustfond, hvis formål er at finansiere udgifter til danske konsulent-ydelser til UNDP's programaktiviteter og projektgennemførelser. Ministeriet indskød i 1996 50 mio. kr. i AfDF, som i 1999 blev genopfyldt med yderligere 60 mio. kr. for en 3-årig periode.

49. Som et supplement til indskud i trustfonde afholdt ministeriet endvidere i 1996 udgifterne til et konsulentarbejde vedrørende en harmonisering af budget og regnskab for 3 større FN-organisationer, heriblandt UNDP, for herved at forbedre grundlaget for en sammenligning af økonomiske nøgletal, som bl.a. kunne belyse organisationens administrative effektivitet.

Endelig kan det nævnes, at UNDP i 1998, efter et vedvarende pres fra bl.a. Udenrigsministeriet, iværksatte en ny finansieringsmodel, som skulle sikre, at budgetteringen af nye aktiviteter i højere grad end tidligere tog udgangspunkt i opnåede resultater.

50. Udenrigsministeriet udarbejdede i 2000 en rapport på basis af indberetninger fra repræsentationerne, som bekræftede, at UNDP stadig manglede meget i at opnå en tilfredsstillende administrativ effektivitet. Denne vurdering understreges af, at efter UNDP i 2001, for første gang, iværksatte en omfattende vurdering af landekontorenes ledelser, har dette allerede ført til betydelige udskiftninger på posterne. Tilsvarende forventes ansættelsesforholdene for øvrige medarbejdere på landekontorerne at blive taget op til vurdering. I hovedkvarteret har en personalereform foreløbig ført til en reduktion af medarbejderstaben på 25 % og en udstationering af en del af disse medarbejdere til organisationens landekontorer. Tidligere initiativer på dette område havde ikke ført til de ønskede resultater.

UNESCO

51. Den danske UNESCO-delegation har løbende kritiseret UNESCO's administrative effektivitet. Desuden kritiserede Udenrigsministeriet i en rapport fra 1997

UNESCO's administrative effektivitet og kritiserede i en evalueringsrapport fra 2001 af ministeriets støtte til uddannelsesområdet både programmeringen og gennemførelsen af de aktiviteter, som blev finansieret af den danske støtte. Ligeledes var manglende strategisk vision, dårlig koordination med andre UNESCO-aktiviteter og andre donorer, uprofessionel rapportering og generel ineffektiv administration blandt konklusionerne.

Rigsrevisionen har konstateret, at der fra dansk side har været udtrykt et klart ønske til årsforhandlingerne og i begge programsamarbejdsaftaler om, at UNESCO skulle bevæge sig væk fra projektorienteringen hen imod de nationale sektorprogrammer. Dog viste evalueringen fra 2001, at UNESCO's uddannelsesaktiviteter i perioden 1996-2000 primært bestod af enkeltstående projekter, der spredte sig vidt i forhold til temaer, geografiske områder og havde for lidt fokus på projekternes bæredygtighed frem for at sikre helhedsorienterede bistandsaktiviteter, som var ideen med programsamarbejdsaftalerne. Rapporten kritiserede derfor UNESCO for ikke havde udnyttet programsamarbejdsaftalens muligheder.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at Udenrigsministeriet til de bilaterale årsforhandlinger har kritiseret UNESCO for manglende fokusering af indsatserne inden for kernemandaterne samt for manglende koordination såvel i organisationen som i relation til donorer og modtagerlande. UNESCO er i programsamarbejdsaftalerne samt ved diverse bilaterale årsforhandlinger blevet kraftigt opmuntret til at øge koordineringen og samarbejdet med andre multi- og bilaterale donorer, herunder også de danske ambassader. Behovet for, at særorganisationerne deltager i det øgede samarbejde mellem FN-organisationerne på landniveau, blev særligt understreget ved årsforhandlingerne 1999, 2000 og 2001.

Kritikken fra Danmark og andre medlemslande førte i 2000 til en række reformer, bl.a. en kraftig reduktion i antallet af direktørstillinger i hovedkvarteret og en styrkelse af den decentrale struktur. Udenrigsministeriet har flere gange tilkendegivet den danske støtte til reformprocessen. Rigsrevisionens undersøgelse viste således, at Udenrigsministeriet ved de bilaterale årsforhandlinger har søgt at påvirke UNESCO til at forbedre den administrative effektivitet.

AfDB/AfDF

52. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet løbende har søgt at påvirke AfDB/AfDF's administrative effektivitet. Mest afgørende i perioden 1994-1997, hvor der var en uheldig udvikling i AfDB/AfDF's restancer. Årsagen var, at et flertal i AfDB's bestyrelse bestående af de afrikanske lande ydede lån uden nødvendig skelen til lånemodtagernes kreditværdighed. Udenrigsministeriet samt de øvrige ikke-afrikanske aktionærer lagde pres på AfDB og de afrikanske medlemmer, bl.a. ved ikke at afslutte de i 1994 indledte kapitaludvidelsesforhandlinger. De afrikanske lande gik derfor i 1996 med til en ændring af afstemningsreglerne i AfDB/AfDF's bestyrelse, hvorefter kapitaludvidelsesforhandlingerne kunne afsluttes i 1997.

Udenrigsministeriet har i forbindelse med de seneste årsforhandlinger bl.a. forsøgt at påvirke AfDB til at øge fremdriften i decentraliseringen, herunder øge antallet af sine landekontorer og give disse større ansvar.

Rigsrevisionens bemærkninger

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.

C. Fremme af mål om flere danske leverancer og ansatte

53. Udenrigsministeriet giver tilskud til det multilaterale rådgiverprogram, som fortrinsvis gennemføres i samarbejde med FN-systemet, EU og internationale forskningsinstitutioner. Programmet omfatter primært et større juniorrådgiverprogram samt seniorrådgivere, der ansættes ved en række internationale udviklingsorganisationer. Juniorrådgiverprogrammet indebærer et vigtigt uddannelsesmæssigt aspekt med henblik på eventuel senere ansættelse i både internationale og nationale udviklingsorganisationer og – virksomheder. I 2001 bidrog Udenrigsministeriet med 130,1 mio. kr. til det multilaterale rådgiverprogram, hvoraf UNDP, UNESCO og AfDB modtog henholdsvis 21,7 mio. kr., 2,9 mio. kr. og 0 mio. kr.

UNDP

54. Undersøgelsen har vist, at spørgsmålet om danske leverancer til UNDP blev rejst ved årsforhandlingerne i 1997 og 1998, hvor man fra dansk side stærkt beklagede, at danske varer og tjenesteydelse fortsat kun udgjorde ca. 1 % af UNDP's samlede indkøbsvolumen, mens Danmarks tilskud udgjorde ca. 10 % af de generelle tilskud til organisationen. Leverancerne til UNDP er siden forøget væsentligt, bl.a. som følge af etableringen af et FN-center i København, som har muliggjort en bedre kontakt mellem dansk erhvervsliv og FN-systemet.

55. Undersøgelsen har vist, at spørgsmålet om antallet af danske medarbejdere i UNDP har været drøftet ved flere årsforhandlinger, og at der siden 1997 har været enighed om at tilstræbe, at UNDP over en periode af 3-5 år skulle bringe antallet af danskere i organisationen op på et niveau, der var mere i overensstemmelse med de høje danske tilskud. Dette forpligtede ikke UNDP til at indfri et tidligere fremsat krav fra Udenrigsministeriet om, at antallet over den nævnte periode procentvis skulle nå op på halvdelen af den procentsats, som de danske tilskud udgjorde til organisationen. Siden da er andelen af danske ansatte øget fra 2,7 % i 1997 til 4 % i 2000, mens den danske andel af de generelle tilskud til UNDP i samme periode er faldet fra 10,3 % til 8,2 %. Udenrigsministeriet har oplyst, at man finder den danske personaleandel nogenlunde tilfredsstillende under hensyn til, at både donorlande og modtagerlande bør være repræsenteret i organisationen og som udgangspunkt på nogenlunde lige fod. Man søger dog fortsat at øge den danske andel, specielt på ledende poster.

UNESCO

56. Danske leverancer til UNESCO er et fast punkt på dagsordenen for de bilaterale årsforhandlinger, og organisationen fremsender en årlig statusrapport herom. Leverancernes omfang er imidlertid ikke øget væsentligt siden 1996, bl.a. fordi det ifølge UNESCO har været vanskeligt at få etableret kontakt til danske leverandører, og fordi firmaerne ikke har været konkurrencedygtige. Undersøgelsen viste, at Udenrigsministeriet ikke har forsøgt at forbedre kontaktmulighederne, hvilket ifølge ministeriet skyldtes,

at UNESCO's indkøb i vid udstrækning er foregået decentralt gennem den afdeling, der var ansvarlig for det enkelte program, og uden nogen koordination på tværs i organisationen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet derfor har fundet det udsigtsløst at søge at etablere direkte kontakt til danske virksomheder.

57. Antallet af danskere ansat i UNESCO har været et fast punkt på dagsordenen for de bilaterale årsforhandlinger. Den danske andel af ansatte har været støt stigende i perioden 1996-2001 til at udgøre 12 danske ansatte i 2001, hvilket er en overrepræsentation på én person i forhold til Danmarks geografiske fordelingstal.

AfDB/AfDF

58. Udenrigsministeriet har løbende under årsforhandlingerne med AfDB/AfDF forsøgt at fremme målet om flere danske leverancer til AfDB/AfDF. Udenrigsministeriet har fået oplysninger fra AfDB/AfDF over størrelsen af AfDB/AfDF's indkøb i Danmark. Danmarks andel af AfDB/AfDF's samlede indkøb har varieret i perioden fra 1,9 % i 1996 til 0,34 % i 1999. Dette skal ses på baggrund af en aktieandel på 1,2 %. Udenrigsministeriet fandt i forbindelse med de seneste årsforhandlinger, at Danmark med sine 0,41 % lå højest blandt de nordiske lande i 2000, men i forhold til en aktieandel på 1,2 % var der stadig anledning til at søge en forbedret indsats.

59. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet som et fast punkt ved årsforhandlingerne har forsøgt at fremme målet om flere danske ansatte i AfDB/AfDF. Antallet af danske ansatte faldt i perioden fra 3 i 1996 til 1 i 2001, svarende til 0,2 % af samtlige ansatte. I forbindelse med de seneste årsforhandlinger fandt Udenrigsministeriet dette tal utilfredsstillende set i forhold til Danmarks andel af aktiekapitalen på 1,2 %, men konstaterede samtidig, at antallet af ansatte fra lande uden for Afrika generelt var lavt, og at den danske andel var på højde med andre sammenlignelige lande.

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har fremført de danske ønsker om flere danske leverancer og ansatte over for organisationerne.

VI. Udenrigsministeriets kontrol af regnskaber

60. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af det tredje delformål, jf. pkt. 18 og 24, fremgår af pkt. 61-79.

A. Krav til organisationernes finansielle rapportering

61. Udenrigsministeriet kan vanskeligt opstille krav til de multilaterale organisationers regnskabs- og revisionsordninger og finansielle rapportering, da bestemmelserne herom fastlægges af organisationernes styrende organer. For tilskud til trustfonde og til enkeltprojekter har Udenrigsministeriet dog visse muligheder herfor.

UNDP

62. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet har krævet, at de generelle tilskud til UNDP er optaget i organisationens samlede regnskab, som afgives på 2-års basis. Regnskabet er underkastet revision af FN's Revisionsråd, der er FN's eksterne revisionsorgan. Revisionsrådets rapporter afgives til FN's generalforsamling og behandles af dettes Revisionsudvalg, navnlig med henblik på at påse, om UNDP har fulgt Revisionsrådets anbefalinger. Såvel Revisionsrådets som Revisionsudvalgets rapport skal fremsendes til Udenrigsministeriet. Endvidere udarbejder UNDP's Administrator en årlig rapport om den revision, som er udført af UNDP's interne revision. Denne rapport forelægges bestyrelsen, hvori Udenrigsministeriet er repræsenteret.

For trustfonde med flerårige aktiviteter aflægges der et afsluttende, revideret regnskab, og ministeriet modtager i de mellemliggende år kun fremskridtsrapporter med summariske forbrugsoplysninger. Flere af de dansk støttede fonde er oprettet med Danmark som eneste donør.

For de enkeltprojekter, som ministeriets ressortkontorer eller repræsentationer har ydet tilskud, forlanger ministeriet et afsluttende, revideret regnskab.

UNESCO

63. Udenrigsministeriets tilskud til UNESCO's Special Accounts, som er fonde, hvor flere donorer finansierer større programmer, og trustfonde, hvor en enkelt donør finansierer et projekt, er optaget i organisationens samlede, 2-årige regnskab. Regnskabet er underkastet finansiell revision af en

ekstern revisor, som ifølge UNESCO's vedtægter skal være rigsrevisor i et af medlemslandene, og som vælges af UNESCO's øverste myndighed for 3 finansielle perioder. Den eksterne revisor afgiver rapport til Generalkonferencen via Styrelsesrådet. Endvidere udarbejder UNESCO's eksekutivdirektør en årlig rapport om den revision, som er udført af UNESCO's interne revision. Denne rapport forelægges den eksterne revisor.

Udenrigsministeriet kan ikke kræve, at man i de 2-årige reviderede regnskaber kan følge anvendelsen af de danske tilskud til Special Accounts og trustfonde, og ministeriet modtager ikke særskilte reviderede regnskaber herfor. Ministeriet modtager ikke ud over de 2-årige regnskaber finansielle forbrugsoversigter for Special Accounts, men for trustfondene sender UNESCO, efter krav fra ministeriet, årligt en finansiell forbrugsoversigt. Ministeriet har i program-samarbejdsaftalerne betinget sig adgang til organisationens interne regnskaber og kan efterspørge relevant finansiell rapportering. Undersøgelsen viste, at ministeriet i perioden 1996-2002 ikke har efterspurgt dette. Ministeriet har i forbindelse med forelæggelsen af høringsudkastet i maj 2002 anført, at ministeriet overvejer at kræve særskilte, reviderede regnskaber for bidraget efter nedskæringen i bevillingen i 2002.

AfDB/AfDF

64. AfDB/AfDF skal i henhold til de finansielle regulativer fremsende et revideret årsregnskab til aktionærerne, herunder Udenrigsministeriet som repræsentant for Danmark, samt kvartalsvist et driftsregnskab og en sammenfattende opgørelse over AfDB/AfDF's finansielle stilling. Derudover rapporterer den eksterne og interne revision samt de finansielle controllere til bestyrelsen i henholdsvis AfDB og AfDF, hvori Udenrigsministeriet er repræsenteret af eksekutivdirektøren.

I aftalen om den danske konsulenttrustfond er der stillet krav om, at AfDB skal tilsende Udenrigsministeriet kvartalsvise kontoudtog, halvårslige statusrapporter om alle aktiviteter finansieret over fonden, årlige, eksternt reviderede regnskaber, afsluttende eksternt reviderede regnskaber samt efter aftale aflevere alle relevante projektrapporter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har generelt stillet relevante og fyldestgørende krav til de multilaterale organisationers finansielle rapportering.

B. Modtagelse, gennemgang og opfølgning af finansiel rapportering

65. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i samarbejde med Rigsrevisionen har opstillet generelle retningslinjer for finansiel kontrol med bl.a. tidsfrister for ministeriets modtagelse af reviderede institutionsregnskaber og projektregnskaber. Ministeriet udarbejdede desuden i 1997 en vejledning for ressortkontorernes gennemgang af regnskaberne. Der forefindes et centralt register for alle projekter, hvori de afsluttende og uafsluttende regnskaber registreres.

UNDP

66. Undersøgelsen har vist, at ministeriet ikke har foretaget en central registrering af, om regnskaber vedrørende UNDP indkommer rettidigt. Der har heller ikke centralt været etableret nogen rykkerprocedure. Disse opgaver var henlagt til de ressortkontorer og repræsentationer, som varetager forvaltningen af tilskuddene. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om disse registreringer og rykkerprocedurer var etableret i de ovennævnte tilskudsforvaltende enheder.

67. UNDP's 2-årige, reviderede regnskaber var modtaget rettidigt. Ministeriets gennemgang af regnskaberne for perioden 1996 og de efterfølgende år blev imidlertid først påbegyndt i slutningen af 2001. Gennemgangen viste, at de generelle tilskud for 1998 og 1999 samt tilskuddene til UNCDF for årene 1997, 1998 og 1999 ikke fremgik klart af UNDP's regnskab. Ministeriet havde ikke rykket for oplysninger herom før i februar 2002.

Det kontor, som varetager hovedparten af tilskudsforvaltningen vedrørende UNDP, havde i februar 2002 endnu ikke modtaget regnskaber for en række projekter for perioden 1989-1996. Eksempelvis var der endnu ikke aflagt regnskab for et 1-årigt projekt til 10 mio. kr., som i 1995 finansieredes af en dansk støttet trustfond. Et efterfølgende tilskud på 16,4 mio. kr. til denne fond er efter det af mini-

steriet oplyste afholdt som en øremærket del af det generelle tilskud til UNDP, og ministeriet har ikke oplyst, om der skal aflægges særskilt regnskab for dette tilskud. Der var heller ikke indsendt revideret regnskab for et tilskud på 3 mio. kr. ydet i 1989, og ministeriet kunne ikke identificere det pågældende projekt. Ministeriet havde ikke rykket for disse eller øvrige udestående regnskaber før i februar 2002. Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, at ministeriet tidligere har rejst spørgsmålet over for UNDP om den generelt forsinkede aflæggelse af regnskaber. Ministeriet har dog oplyst, at dette spørgsmål efterfølgende er blevet rejst på højt niveau i organisationen, og at der primo maj kun udestod regnskaber for 4 afsluttede projekter for UNDP.

De summariske forbrugsoplysninger, der regelmæssigt skal indsendes for trustfonde med flerårige aktiviteter, var modtaget og gennemgået af ministeriet.

Gennemgangen af afsluttende regnskaber for mindre UNDP-projekter sker i de ressortkontorer og repræsentationer, som har ydet de pågældende tilskud. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om samtlige tilskudsforvaltende enheder havde modtaget og gennemgået disse regnskaber.

UNESCO

68. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet regelmæssigt har modtaget UNESCO's 2-årige, reviderede regnskaber samt de årlige finansielle forbrugsoversigter for trustfondene. Derudover viste undersøgelsen, at UNESCO årligt, efter krav fra Udenrigsministeriet, sender en kvittering for modtagelsen af det årlige tilskud, en 4-årig budgetplan for alle igangværende aktiviteter samt tilbagebetaler eventuelle renteindtægter.

69. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets gennemgang af UNESCO's 2-årige regnskaber for henholdsvis 1996-1997 og 1998-1999 endnu ikke var afsluttet. Den sene afslutning af gennemgangen for regnskabet 1996-1997 skyldtes en difference mellem Udenrigsministeriets bogførte tilskud og den tilsvarende post i UNESCO's regnskab på ca. 2,2 mio. USD. Rigsrevisionen konstaterede, at ministeriet siden en henvendelse til organisationen i 1999, som UNESCO kort efter svarede på, ikke havde foretaget sig yderligere i sagen i de efterfølgende 1½ år. Udenrigsministeriet har oplyst, at man i perioden telefo-

nisk har været i kontakt med UNESCO vedrørende differencen. Af sagen fremgår imidlertid blot, at Udenrigsministeriet i juli 2001 genoptog korrespondancen og i februar 2002 var i færd med at afslutte sin gennemgang.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Udenrigsministeriet i februar 2002 rettede henvendelse til UNESCO vedrørende regnskabet for 1998-1999, idet der også her var konstateret en difference mellem Udenrigsministeriets bogførte tilskud og den tilsvarende post i UNESCO's regnskab på ca. 1,6 USD. Udenrigsministeriet modtog svar fra UNESCO i marts 2002 og er i færd med at færdigbehandle regnskabet.

AfDB/AfDF

70. Undersøgelsen har vist, at hovedansvaret for gennemgang og analyse af den finansielle rapportering er henlagt til valggruppekontoret. Valggruppekontoret har medvirket i bestyrelsens drøftelser herom og har deltaget aktivt i AfDB/AfDF's revisions- og finanskomité, der overvåger den interne og eksterne revision af AfDB/AfDF. Valggruppekontoret er over for de lande, det repræsenterer, forpligtet til at rapportere, hvis det har begrundet mistanke om uregelmæssigheder i den finansielle rapportering, eller hvis nøgletallene for bankdriften udvikler sig i en uheldig retning. Undersøgelsen viste, at valggruppekontoret løbende er blevet orienteret om udviklingen i AfDB/AfDF's restancer og andre finansielle nøgletal, ligesom udviklingen i AfDB/AfDF's restancer jævnligt har været drøftet i AfDB/AfDF's bestyrelse. Sagsgennemgangen har endvidere vist eksempler på, at valggruppekontoret har orienteret Udenrigsministeriet herom, bl.a. i sin årsrapport.

71. Udenrigsministeriet har ikke selv gennemgået årsregnskabet forud for årsmødet, hvor det skal godkendes, men har baseret sig på valggruppekontorets gennemgang og en indstilling fra en såkaldt fælles styringskomité, der er nedsat af generalforsamlingen, og som består af repræsentanter for aktionærkredsen. Endvidere har Udenrigsministeriet i forbindelse med årsmøderne forholdt sig til AfDB/AfDF's finansielle stilling, bl.a. baseret på oplysninger i valggruppekontorets årsrapport.

72. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet ikke har udarbejdet en instruks, der klart beskriver, hvilke opgaver valggruppekontoret skal varetage i relation til tilskudsadministrationen. Da Udenrigsministeriet har delegeret ansvaret for gennemgangen af hovedparten af den finansielle rapportering og gennemgangen af evalueringer til valggruppekontoret, og da ministeriet har oplyst, at det har instruktionsbeføjelse over for eksekutivdirektøren, bør Udenrigsministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse snarest udforme en instruks for valggruppekontorets virksomhed som i andre tilfælde, hvor dele af tilskudsforvaltningen er henlagt til en ekstern myndighed. Instruksen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvilke opgaver den eksterne myndighed skal varetage i relation til tilskudsadministrationen, herunder gennemgang af finansielle rapporter og rapporteringer vedrørende monitoreringer og evalueringer.

73. Udenrigsministeriet skal ikke lave dobbeltarbejde i forhold til valggruppekontoret, men skal føre tilsyn med valggruppekontorets arbejde, herunder vurdere, om det dokumenterer og rapporterer om de udførte arbejdshandlinger ved tilskudsforvaltningen i tilstrækkeligt omfang. Som led i tilsynet skal Udenrigsministeriet bl.a. stikprøvevis gennemgå væsentlige evaluerings- og monitoreringsrapporter fra AfDB/AfDF, væsentlige regnskaber samt nøgletal for udviklingen i AfDB/AfDF's finansielle soliditet, restancer og reserver. Ministeriet har ikke fastsat skriftlige retningslinjer for sit tilsyn med valggruppekontoret, men behovet herfor understreges af de betydelige midler, Danmark har stillet til rådighed for AfDB/AfDF i form af kapitalindskud og tilskud.

74. Undersøgelsen har endvidere vist, at Udenrigsministeriet endnu ikke havde modtaget regnskabsopgørelser for konsulenttrustfonden for årene 1994, 1998 og 1999, og som følge heraf heller ikke havde afstemt opgørelserne med ministeriets interne regnskab. Dertil kommer, at den konto i en dansk bank, hvortil tilskuddene til konsulenttrustfonden overførtes, ikke var rentebærende. AfDB oprettede den pågældende konto i 1998.

Ifølge konsulenttrustfondaftalen fra 1994 stilles rentetilskrivningen til rådighed for AfDB i tilgift til det bevilgede beløb. Det fremgår imidlertid af Udenrigsministeriets

finansielle regulativer for den danske udviklingsbistand fra 1996, at renter af danske midler til bl.a. konsulenttrustfonde skal føres tilbage til den danske statskasse. Udenrigsministeriet har i forbindelse med den seneste genopfyldning af konsulenttrustfonden primo 2002 ændret aftalen med AfDB i overensstemmelse hermed og har sikret sig, at den konto, som tilskuddet indgår på, er rentebærende.

75. Det har ikke været muligt at konstatere, om valggruppekontoret har fulgt op på eventuelle kritiske punkter i revisionsrapporterne i revisions- og finanskomitéen, idet mødereferaterne er anonymiserede. Revisions- og finanskomitéen er et rådgivende organ nedsat af bestyrelsen og har bl.a. til opgave at gennemgå AfDB/AfDF's finansielle rapportering og rapportere til bestyrelsen herom. Valggruppekontorets opfølgning af eventuelle kritiske punkter i revisionsrapporterne fremgår af rapporteringen fra det givne bestyrelsesmøde. Undersøgelsen viste, at AfDB/AfDF's årsregnskaber i perioden 1996-2000 har fået blank revisionspåtegning og er blevet godkendt på årsmøderne.

Rigsrevisionens bemærkninger

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.

C. Underretning af Folketinget

76. Statsrevisorerne gav i ”Beretning om revisionsordningerne i FN, herunder om FN’s udviklingsprogram (UNDP) og befolkningsfond (UNFPA)” og i ”Beretning om statsrevisorernes besøg i FN’s hovedkvarter i New York 1994” – begge afgivet i 1994 – udtryk for, at der på de årlige finanslove burde gives mere fyldestgørende oplysninger om indholdet af revisionsrapporter vedrørende UNDP, idet tilskud hertil var opført på en særskilt konto på finansloven og derfor ikke skulle godkendes ved aktstykke. I sin redegørelse til de nævnte beretninger tilsluttede udenrigsministeren sig statsrevisorernes synspunkter, og i 1997 udarbejdede ministeriet en intern instruks, hvoraf det bl.a. fremgik, at man for de multilaterale organisationer med egen finanslovkonto, herunder de 3 undersøgte organisationer, fandt kravet om information af Folketinget opfyldt med en netop gennemført udbygning af anmærkningerne, mens der burde ske særskilt underretning til Finansudvalget om særligt alvorlige forhold.

UNDP

77. Undersøgelsen har vist, at anmærkningerne i de årlige finanslove til og med 1996 ikke indeholdt oplysninger om revisionspåtegningerne til UNDP’s regnskaber.

UNDP’s interne revision har i alle årene fremført omfattende – og næsten identisk – kritik af organisationens varetagelse af både økonomistyrings- og projektfaglige funktioner. Kritikken har bl.a. omfattet betydelige mangler vedrørende landekontorenes tilsyn med projekter og regnskabsaflæggelse samt utilstrækkelig støtte til projektudførende enheder. Rapporterne har også indeholdt kritik af den revision af de nationalt udførte projekter, som varetages af private revisionsfirmaer. Ministeriet havde i Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme understreget betydningen af at få øget indsigt i organisationens aktiviteter på landeniveau med sigte på at vurdere udviklingseffekten af disse aktiviteter og koordinationen heraf med andre bistandsaktiviteter.

Revisionsrådet anførte i sin rapport for 2-års perioden 1998-1999 tilsvarende kritik af landekontorenes forvaltning. Revisionsrådet bemærkede endvidere, at reviderede regnskaber for udførte projekter blev modtaget med stor

forsinkelse, og at der fra 5 lande med udgifter til nationalt udførte projekter på tilsammen 261 mio. USD overhovedet ikke var modtaget revisionsrapporter.

Revisionsudvalget under FN's generalforsamling fremsatte i sin rapport for 2000 en skarp kritik af, at UNDP ikke havde fulgt Revisionsrådets anbefalinger og indstillede derfor, at generalforsamlingen udsatte godkendelsen af den finansielle rapportering, indtil UNDP havde løst problemerne.

Selv om Udenrigsministeriet i 1997 udbyggede anmærkningerne i finansloven, har ministeriet ikke fundet anledning til at fremdrage revisionsforhold, hverken i anmærkningerne til finansloven eller i særskilte orienteringer til Finansudvalget.

UNESCO

78. UNESCO's eksterne revisor har ikke haft specielt kritiske bemærkninger til UNESCO's regnskaber for 1996-1997 og 1998-1999, og Udenrigsministeriet har således heller ikke haft bemærkninger om den finansielle revision i aktstykkerne til Finansudvalget.

AfDB/AfDF

79. Undersøgelsen har vist, at valggruppekontoret ikke har rapporteret om forhold, der har givet anledning til at orientere Folketinget. Det kan dog konstateres, at Folketinget i overordnede vendinger blev orienteret om AfDB's finansielle krise dels i anmærkninger til finanslovene for 1996 og 1997, dels på Akt 139 3/1 1997 og Akt 91 19/11 1999 vedrørende genopfyldning af AfDF og Akt 134 2/3 1999 vedrørende kapitaludvidelse af AfDB.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens 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.

VII. Udenrigsministeriets vurdering af tilskud- denes effekt

80. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af det fjerde delformål, jf. pkt. 18 og 25, fremgår af pkt. 81-103.

A. Organisationernes undersøgelser

81. Ansvar for monitorering af organisationernes administration og aktiviteter på landeniveau ligger hos organisationerne. De har etableret procedurer og instrumenter, der skal give ledelsen og de besluttende organer tilstrækkelige oplysninger til at træffe nødvendige beslutninger om tilrettelæggelse af organisationernes arbejde. Undersøgelsen har vist, at disse procedurer og instrumenter samt de resultater, som de producerer, er vigtige emner for Udenrigsministeriets dialog med organisationerne.

UNDP

82. Undersøgelsen har vist, at UNDP's bestyrelse, hvori Udenrigsministeriet er repræsenteret, siden 1999 er blevet orienteret om resultaterne af bistandsaktiviteterne i en årlig rapport, der udarbejdes som led i det resultatbaserede budgetteringssystem, UNDP etablerede i 1998. De 2 hidtil afgivne rapporter har imidlertid mere fokuseret på omfanget af landekontorenes rapportering end på de opnåede resultater. I det omfang rapporterne har omtalt opnåede resultater, har de imidlertid ikke indeholdt oplysninger om, hvilke indikatorer landekontorerne havde benyttet i vurderingen.

Ministeriet har efterfølgende fremført, at resultatrapporter for enkeltprojekter, som er en del af det resultatbaserede budgetteringssystem, har medført en sikrere påvisning af aktiviteter, der ikke har givet tilfredsstillende resultater, og som derfor er blevet opgivet. Ministeriet finder, at dette har medvirket til at øge fokuseringen af UNDP's virke. Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til dette, men har dog noteret sig, at ministeriet samtidig har oplyst, at man ved årsforhandlingerne med UNDP i 2001 gentog tidligere fremsatte krav om en yderligere fokusering af aktiviteterne.

UNDP har endvidere siden 1996 forelagt bestyrelsen en årlig evalueringsrapport, som udarbejdes af UNDP's evalueringsenhed på grundlag af evalueringer af enkeltprojekter. Den seneste evalueringsrapport fra 2000, som Rigsre-

visionen har gennemgået, indeholdt oplysning om, at under halvdelen (46 %) af projekter udført af modtagerlandene på UNDP's vegne havde nået deres umiddelbare mål, samt at dette mål var nået for mindre en tredjedel (29 %) af projekter udført af UNDP eller partnere i FN-systemet. Endvidere fastslog rapporten, at der var behov for mere systematisk at sikre, at de anbefalinger, der var indeholdt i evalueringerne, efterfølgende blev fulgt. Herudover var rapporten imidlertid mest af beskrivende karakter og indeholdt stort set ikke informationer om resultaterne af UNDP's indsats.

Udenrigsministeriet har i forbindelse med forelæggelsen af beretningsudkastet til høring i ministeriet i maj 2002 oplyst, at UNDP's evalueringsafdeling i 2001 og 2002 har evalueret UNDP's samlede udviklingsindsats, og at evalueringerne viste en markant stigende effektivitet af UNDP's projekter i løbet af de senere år. Rigsrevisionen har ikke haft lejlighed til at gennemgå UNDP's rapporter herom.

Ud over de nævnte rapporter, som Udenrigsministeriet har modtaget i kraft af sin repræsentation i bestyrelsen, har ministeriet, for så vidt angår aktiviteter under trustfonde, kun modtaget summariske fremskridtsrapporter, der ikke har haft karakter af uafhængige evalueringer. For større tilskud har ministeriet dog mulighed for at gennemføre egentlige midtvejsevalueringer, som det er sket i et enkelt tilfælde, jf. pkt. 43.

UNESCO

83. Udenrigsministeriet har stillet krav om, at UNESCO løbende monitorerer projekterne som led i en almindelig, forsvarlig program/projektadministration. Dette bør typisk ske i forbindelse med udarbejdelse af fremskridtsrapporter til brug for årsforhandlingerne. Endvidere skal der udarbejdes en afsluttende rapport for hvert projekt. Herudover skal UNESCO regelmæssigt efter behov foretage undersøgelser af projekter/programmer og arrangere eksterne, dyberegående evalueringer af udvalgte projekter/programmer eller tematiske evalueringer. Udenrigsministeriet kan også tage initiativ til undersøgelser eller evalueringer – eventuelt i samarbejde med UNESCO. Ansvaret for at monitorere, undersøge og evaluere aktiviteterne under program-samarbejdsaftalen påhviler UNESCO, og udgifterne hertil kan afholdes over bidraget.

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i perioden 1996-2002 ikke har modtaget nogen evalueringsrapporter fra UNESCO. Ministeriet har ved årsforhandlingerne kritiseret UNESCO for ikke at have en fungerende monitorerings- og evalueringsprocedure. Ligeledes har ministeriet ved flere bilaterale årsforhandlinger rejst kritik af den løbende og afsluttende projektrapportering som ufuldstændig og savnende fornøden kvalitet og har fremført, at en fortsat støtte måtte bero på en løsning af disse problemer. I programsamarbejdsaftalen 2000 blev det præciseret, at UNESCO forud for årsforhandlingerne bl.a. skulle informere Udenrigsministeriet om planlagte evalueringer, og at rapporteringen skulle følge et bestemt format.

AfDB/AfDF

84. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet løbende har påset, at AfDB har undersøgt resultaterne af sine aktiviteter. Specielt i forbindelse med forhandlingerne om genopfyldning af AfDF har et samlet donorkorps, herunder Udenrigsministeriet, presset på for at øge standarderne for AfDB's og AfDF's overvågning og evaluering af projekter. Dette gælder også de igangværende genopfyldningsforhandlinger, hvor bl.a. Udenrigsministeriet har tilskyndet AfDF til at foretage en generel evaluering af effekten af de fondsfinansierede aktiviteter. Udenrigsministeriet har også bilateralt støttet denne linje over for AfDB/AfDF, bl.a. i forbindelse med de seneste årsforhandlinger. Udenrigsministeriets evalueringssekretariat afholdt i 1998 et seminar for AfDB med henblik på at styrke dens kapacitet til at gennemføre en løbende overvågning og evaluering. Udenrigsministeriet har oplyst, at AfDB er i færd med at udvikle et integreret system for måling af udviklingseffektivitet. Den første samlede rapport forventes færdig i 2003.

AfDB/AfDF's operative enheder har årligt fremlagt en rapport med vurderinger af kvaliteten af de igangværende projekter. Det fremgik af 2000 rapporten, at andelen af såkaldte problemp projekter fra 1995 til 2000 var reduceret fra 35 % til 14 %.

Undersøgelsen har tillige vist, at AfDB's evalueringsenhed løbende har rapporteret til bestyrelsen og dennes Komité for Administrativ og Udviklingsmæssig Effektivitet om resultatet af evalueringerne. Valggruppekontoret har deltaget i møderne i Komitéen for Administrativ og Ud-

viklingsmæssig Effektivitet og har orienteret Udenrigsministeriet om de generelle drøftelser i komitéen, navnlig vedrørende de styringsmæssige aspekter af evalueringsenhedens aktiviteter og generelle anbefalinger uddraget af evalueringsrapporterne. Rigsrevisionens gennemgang af valggruppekontorets rapportering fra møderne i Komitéen for Administrativ og Udviklingsmæssig Effektivitet i perioden primo 1999 - primo 2002 har vist, at disse orienteringer ikke i tilstrækkelig grad har indeholdt sammenfattende og systematiske vurderinger af effekten af de af AfDB/AfDF finansierede programmer og projekter. Udenrigsministeriet har for så vidt angår indberetningen for 2002 oplyst, at det forhold, at valggruppekontorets orientering i 2002 fokuserede på styringsmæssige aspekter, dvs. AfDB/AfDF's opfølgning af anbefalingerne, ikke betyder, at ministeriet ikke er bekendt med de generelle vurderinger i de underliggende dokumenter.

Udenrigsministeriet har endvidere modtaget program- og projektrapportering fra AfDB og har fordelt disse til de relevante landekontorer i ministeriet og til ambassader i de lande, hvori projekterne gennemføres. Det relevante fagkontor har kun i særlige situationer og i mere principielle sager gennemgået disse rapporter. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriets evalueringskontor ikke har kapacitet til systematisk at gennemgå evalueringsrapporter fra AfDB/AfDF og de øvrige udviklingsbanker, men kan anmodes om at se på særlige situationer eller principielle spørgsmål.

85. Rigsrevisionen finder som tidligere nævnt, jf. pkt. 72, at Udenrigsministeriet bør udarbejde en instruks, der klart beskriver valggruppekontorets opgaver i relation til tilskudsadministrationen, herunder valggruppekontorets gennemgang af AfDB/AfDF's rapportering vedrørende monitoreringer og evalueringer.

Rigsrevisionens bemærkninger

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.

B. Udenrigsministeriets undersøgelser

86. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Udenrigsministeriet har det overordnede ansvar for at vurdere resultaterne af de danske bidrag til de multilaterale organisationer i forhold til ministeriets opstillede mål. Ministeriet må primært arbejde for, at organisationerne selv monitorerer og evaluerer deres egne aktiviteter, men må, såfremt omfanget eller kvaliteten heraf er utilstrækkeligt til at kunne danne grundlag for en sådan vurdering, selv supplere med egne undersøgelser.

87. I 1994 etablerede Udenrigsministeriet et monitoreringssystem med henblik på at styrke ministeriets løbende indsamling af viden om de multilaterale organisationers effektivitet. Hovedtanken var, at 3 organisationer hvert år skulle gøres til genstand for en systematisk gennemgang. Monitoreringerne skulle dække bredden i det multilaterale system ved, at der årligt blev udvalgt henholdsvis et FN-program, en FN-særorganisation samt en international finansieringsinstitution eller EU til gennemgang. Monitoreringerne skulle varetages i et samarbejde mellem repræsentationerne, de danske repræsentationer ved organisationernes hovedkvarterer samt Udenrigsministeriets evalueringssenhed.

Undersøgelsen har vist, at der i perioden 1996-2001 har været foretaget 8 organisationsmonitoreringer. Udenrigsministeriet har således ikke indfriet det oprindelige mål om 3 årlige monitoreringer. Samtidig er ansvaret for monitoreringerne overflyttet fra evalueringssenheden til ministeriets ressortkontorer, som gennemfører dem efter behov på grundlag af indberetninger fra de stedlige repræsentationer. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der er stor variation i kvaliteten af monitoreringerne.

Udenrigsministeriet har i maj 2002 i forbindelse med forelæggelsen af beretningsudkastet til høring i ministeriet oplyst Rigsrevisionen om, at ministeriet i 2001 har indledt udviklingen af et nyt monitoreringssystem, som i højere grad vil fokusere på udviklingseffekten af organisationernes arbejde på landeniveau, udnytte de erfaringer, som ambassaderne allerede har indsamlet om organisationerne gennem konkrete samarbejdsrelationer i fx sektorprogrammer, samt bygge på en tæt kontakt med andre ligesindede donorer. Systemet skal afprøves i 2002 i en foreløbig udgave i et samarbejde med Holland, og fra dansk side har man lagt op til et tæt samarbejde med en række lande i de følgende år. Rigsrevisionen har som følge af den sene fremkomst af disse oplysninger ikke haft mulighed for at tage stilling hertil. Herudover har ministeriet oplyst, som nævnt i pkt. 43, at man i 2001-2002 har udsendt personale fra ministeriet til forberedende konsultationer i nogle få udvalgte modtagerlande forud for bestyrelsesmøder og årsforhandlinger.

88. Undersøgelsen har vist, at organisationerne i henhold til Udenrigsministeriets evalueringspolitik har det primære ansvar for evaluering af dansk støttede aktiviteter, men at ministeriets eget evalueringssekretariat sideløbende hermed ud fra retningslinjer udfører egne evalueringer. I perioden 1996-2001 har evalueringssekretariatet – selvstændigt eller i samarbejde med andre donorer – foranlediget, at der ved brug af konsulentfirmaer er blevet udarbejdet 10 rapporter om evaluering af tilskud til multilaterale organisationer.

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i forbindelse med egne evalueringer udarbejder et opfølgningsskema, der angiver Udenrigsministeriets stillingtagen til konklusioner og anbefalinger, samt hvem der er ansvarlig for vedtagne opfølgningsaktiviteter. Evalueringsenheden kontrollerer med mellemrum, om opfølgningsaktiviteterne er gennemført.

UNDP

89. I Udenrigsministeriets undersøgelse af UNDP i 1995, jf. pkt. 43, var det, for så vidt angår effektiviteten af UNDP's indsats på landeniveau, anført, at projekterne generelt var tilfredsstillende, uagtet at rapporten samtidig

fremhævede en lang række svagheder, som ledte til en sammenfattende konklusion om, at projekterne ganske vist var i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske prioriteter, men at de var udformet så urealistisk, at de måtte forventes hverken at være finansielt eller institutionelt levedygtige.

90. Udenrigsministeriet afholdt i 1999 udgifterne til en evaluering af et UNDP-program, som ministeriet havde støttet med ca. 26,4 mio. kr. dels fra økonomistyringstrustfonden, dels med et øremærket tilskud, jf. pkt. 44.

Gennemførelsen af programmet og samarbejdet mellem UNDP og Udenrigsministeriet blev stærkt kritiseret. Programmet havde angiveligt været gennemført uden en fælles forståelse internt i UNDP og mellem UNDP og donorlandene af, hvad formålet med aktiviteterne var, og i hvilke lande indsatsen skulle ske. Ministeriet og andre donorer havde ikke siden 1995 haft sæde i rådgivende organer inden for programmet, eller på anden måde kunnet følge udviklingen, da der ikke havde været udarbejdet aktivitetsbaserede regnskaber og i øvrigt ikke havde foreligget retningslinjer for den finansielle planlægning og overvågning af programmet. Endelig havde programmet aldrig fået tilført midler fra UNDP i det forudsatte omfang.

91. Udenrigsministeriet afholdt endvidere i 1999 udgifterne til en evaluering af FN's kapitaludviklingsfond (UNCDF), som finansierer og gennemfører mindre pilotprojekter, fortrinsvis i de fattigste udviklingslande. Rapporten konkluderede, at fonden i det væsentlige var velfungerende, og anbefalede en fortsat dansk støtte til disse aktiviteter.

92. Behovet for at undersøge effekten af bistanden, herunder navnlig de danske bistandspolitiske mål, understreges af, at UNDP's bestyrelse på et møde i 1997 efterlyste en mere klar beskrivelse af, hvorledes køns- og miljøaspektet var søgt indarbejdet som tværgående elementer i de planlagte aktiviteter, samt en mere præcis beskrivelse af de planlagte aktiviteters forventede resultater.

I en redegørelse fra september 1998 til Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde om gennemførelse af Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme anførte Udenrigsministeriet, at det med tilskuddene til UNDP var lykkedes

at øge vægten på fattigdomsbekæmpelse ved, at en større andel af bistanden kom de fattige lande til gode. Udenrigsministeriet har i maj 2002 tilkendegivet, at UNDP i 1995, på dansk initiativ, besluttede, at 88 % af de generelle tilskud skulle anvendes i lavindkomstlande, heraf 60 % i de mindst udviklede lande. Denne fordelingsnøgle skal behandles på bestyrelsens møde i september i år, og ministeriet vil ved denne lejlighed arbejde for at beskytte de mindst udviklede landes/lavindkomstlandenes andel af det generelle budget. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at ministeriet selv har fremført kritik af, at de øremærkede tilskuds stærkt stigende andel af UNDP's samlede budget medfører risiko for en udhuling af de generelle tilskud, som finansierer aktiviteterne i de fattigste lande, jf. pkt. 43.

UNESCO

93. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet selv gennemførte en monitorering af UNESCO i 1995 (udgivet 1997), og deltog i 2 monitoreringer af UNESCO's aktiviteter i 1996, som UNESCO forestod. Ministeriet offentliggjorde desuden en projektevaluering af 2 uddannelsesprojekter i Peru i 1998 og en tematisk evaluering af UNESCO's uddannelsesområde i 2001. Begge evalueringer var gennemført af eksterne konsulenter. Undersøgelserne viste, at trods mange forsinkelser og problemer opnåede de fleste projekter resultater, der var i overensstemmelse med de fastsatte mål. Rapporterne satte dog spørgsmålstegn ved projekternes bæredygtighed og fremhævede, at effekterne af aktiviteterne ikke var synlige. Ligeledes var koordineringen med den danske bilaterale bistand og andre multilaterale organisationers aktiviteter ikke eller kun delvis integreret i UNESCO's aktiviteter. Eftersom Udenrigsministeriet kun har fået evalueret organisationens uddannelsesaktiviteter og ikke har modtaget nogen evalueringsrapporter fra UNESCO, har ministeriet haft et meget spinkelt grundlag for at vurdere effekten af UNESCO aktiviteter på de 3 andre kerneområder – kommunikation, forskning og menneskerettigheder.

94. Undersøgelsen har endvidere vist, at Udenrigsministeriet, i forbindelse med årsforhandlingerne med UNESCO har indsamlet indberetninger om konkrete UNESCO aktiviteter fra udvalgte relevante ambassader samt kontorer i hjemmetjeneste. Flere af repræsentationerne har dog ikke

på forhånd haft kendskab til eller viden om UNESCO's projekter, og har derfor kun i begrænset omfang kunnet kommentere eller vurdere UNESCO's aktiviteter. De kommentarer, som er indkommet, har været meget blandede og har ikke givet noget entydigt billede af UNESCO's aktiviteter. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i programsamarbejdsaftalerne og til de bilaterale årsforhandlinger har opfordret UNESCO til at informere og samarbejde med de danske repræsentationer. Undersøgelsen har ligeledes vist, at Udenrigsministeriet fremsender diverse fremskridts- og afsluttende rapporter fra UNESCO til de relevante ambassader.

Ifølge Udenrigsministeriet bygger ministeriets vurdering af de multilaterale organisationers indsats også på en løbende mundtlig dialog med ambassaderne og Udenrigsministeriets tekniske rådgivere, ligesom Udenrigsministeriet drøfter organisationernes indsatser med andre donorer. Rigsrevisionen finder generelt, at grundlaget for et ministeriums vurderinger skal dokumenteres, men har konstateret, at selv korte resumeer af væsentlige drøftelser sjældent er fremgået af akterne.

AfDB/AfDF

95. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet har haft en løbende praktisk kontakt med valggruppekontoret, men ikke siden 1995 har foretaget egne undersøgelser i form af evalueringer og monitoreringer af effekten af de projekter, programmer m.m., som AfDB/AfDF har lånefinansieret. Udenrigsministeriet har begrundet dette forhold med, at man gennem eksekutivdirektøren og valggruppekontoret er tæt inddraget i AfDB/AfDF's løbende styrelsesarbejde og deltager i bestyrelsens Komité for Administrativ og Udviklingsmæssig Effektivitet, som overvåger evalueringsarbejdet i AfDB/AfDF. Hovedprioriteten bør ifølge Udenrigsministeriet være skabelsen af en uafhængig evalueringskapacitet af høj standard i AfDB/AfDF. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet vil kunne bidrage til kapacitetsopbygning i AfDB/AfDF's evalueringsenhed samt styrke sin position i den løbende dialog med AfDB/AfDF om dens udviklings-effektivitet, hvis ministeriet lejlighedsvis foranstalter, at der foretages donorevalueringer sammen med AfDB/AfDF af de projekter og programmer m.m., der er lånefinansieret af AfDB/AfDF.

Rigsrevisionens bemærkninger

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 et 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 effekten 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 evalueringskapacitet.

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.

C. Grundlaget for fordeling af tilskud

96. Udenrigsministeriet erkendte i Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme fra 1996, at den hidtidige danske indsats i de multilaterale organisationers styrende organer kun havde ført til begrænsede resultater. Derfor blev der med handlingsplanen lagt op til en mere slagkraftig politik, hvilket særligt skulle gøre sig gældende i bidragspolitikken. Der skulle etableres en klarere sammenhæng mellem størrelsen af det danske bidrag til en organisation og dens opfyldelse af målene for den danske udviklingsbistand. Organisationerne skulle således vurderes ud fra deres evne og mulighed for at imødekomme de danske bistandspolitiske mål, organisationernes operationelle og administrative effektivitet samt deres indkøbs- og ansættelsespolitik, herunder i forhold til danske varer og ansatte.

Udenrigsministeriet har i forbindelse med forelæggelsen af beretningsudkastet til høring i maj 2002 oplyst, at der i beslutningen om fordelingen af midlerne endvidere indgår udenrigs- og bistandspolitiske afvejninger i overensstemmelse med regeringens generelle politik, hvilket afspejles i bl.a. mandatnotitser, instruktioner, ministerre-

degørelser og taler mv. Rigsrevisionen finder, at væsentlige udenrigs- og bistandspolitiske hensyn, som ikke allerede indgår i vurderingsgrundlaget for tildeling af tilskud, bør integreres heri og konkretiseres i takt med, at de fremkommer. Rigsrevisionen har imidlertid 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 fælles dokument for hver organisation, fx organisationsstrategierne.

Udenrigsministeriet anførte i sin strategi fra 1994, at vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskuddene til de multilaterale organisationer løbende ville blive evalueret og justeret. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der ikke var sket en løbende justering og evaluering af vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskuddene.

UNDP

97. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet på forslag til tillægsbevillingslov for 1999 søgte det generelle tilskud til UNDP nedsat med 129,5 mio. kr., svarende til ca. 20 % af det totale danske tilskud til organisationen. Det fremgik af anmærkningerne, at bevillingsnedsættelsen var foranlediget af forøgede udgifter til nødhjælp, som var udløst af Kosovo-krisen. Selv om nødhjælpen ikke forventedes at have permanent karakter, var tilskuddet alligevel søgt nedsat foreløbig frem til 2004. Tilskuddet blev reduceret som foreslået, men fra dansk side begrundede man efterfølgende over for FN's generalsekretær og UNDP's direktør nedskæringen med UNDP's manglende effektivitet og vilje til at fokusere sin bistand.

Der foreligger som tidligere omtalt en række undersøgelser og revisionsrapporter vedrørende UNDP's administration og bistand, som dokumenterer, at organisationen var præget af betydelige problemer. Da behovet for at yde en særlig indsats i Kosovo blev aktuel, valgte regeringen at gennemføre en reduktion af støtten til UNDP, som havde været overvejet i nogen tid, men var blevet udsat i forventning om, at UNDP skulle gennemføre mere dybtgående reformer. Rigsrevisionen konstaterer imidlertid, at opgørelsen af organisationens resultater i forhold til de oprindelige mål for tilskuddet til UNDP ikke indgik i beslutningsgrundlaget på en klar måde, da der ikke var sket en

konkretisering af målene og fastlagt en tidsramme, inden for hvilken man forventede disse mål opfyldt, jf. pkt. 38.

Ministeriet har i maj 2002 fremført, at det af Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljøsamarbejde med Udviklingslandene (januar 2002) fremgår, at nedsættelsen af det danske bidrag med 50 mio. kr. til 370 mio. kr. i finansloven for 2002, jf. pkt. 30, var begrundet i, at den hidtidige fremdrift i reformprocessen og løsning af opgaverne på landeniveau efter Udenrigsministeriets opfattelse generelt ikke havde været god nok.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at grundlaget for ministeriets opfattelse ikke fremtræder klart, idet ministeriet tillige har fremført, at UNDP i 2001 og 2002 har gennemført evalueringer af organisationens samlede udviklingsindsats, som efter ministeriets opfattelse viste en markant stigende effektivitet af UNDP's projekter i løbet af de senere år, jf. pkt. 82.

UNESCO

98. Udenrigsministeriets tilskud til UNESCO skulle ifølge programsamarbejdsaftalerne bero på en løbende vurdering af organisationens effektivitet og resultater samt, at UNESCO i øvrigt efterlever programsamarbejdsaftalens krav.

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet, på trods af en betydelig kritik af UNESCO's administrative effektivitet, mangelfulde rapportering og manglende evalueringer gennem flere år, ikke fandt anledning til at tage størrelsen af det danske tilskud op til vurdering. Udenrigsministeriet besluttede først i sommeren 2001, efter tilskyndelse fra Danidas styrelse, at udfase 2 af de hidtidige indsatsområder over en 2-årig periode. Samtidig blev der stillet en række krav til UNESCO, bl.a. om udarbejdelse af nye policy-papirer og arbejdsplaner inden for visse tidsrammer. Trods flere rykkere var UNESCO ikke i stand til at i mødekomme flere af disse krav inden for de angivne tidsrammer. Dette sammenholdt med de øvrige kritikpunkter fra evalueringen fra 2001 har medvirket til, at regeringen i forbindelse med en gennemgang af Udviklings- og Miljøsamarbejdet med Udviklingslandene i januar 2002 har besluttet at reducere bidraget til UNESCO med 20 mio. kr. til 10 mio. kr. årligt. I konsekvens heraf er rammeaftalen blevet opsagt med udløb i august 2002, hvorefter der alene gives støtte til 2 specifikke indsatsområder: Programmet

Uddannelse for Alle (EFA) og Det Internationale Program for Udviklingen af Kommunikation (IPDC).

AfDB/AfDF

99. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet i overensstemmelse med den aktive bidragspolitik har fulgt op på vurderinger af AfDB/AfDF's administrative effektivitet. I forbindelse med AfDB/AfDF's ledelsesmæssige og finansielle krise, jf. pkt. 52, valgte Udenrigsministeriet og de ikke-afrikanske tilskudsydere ikke at afslutte de igangværende kapitaludvidelses- og genopfyldningsforhandlinger, før der var truffet de nødvendige foranstaltninger til reformer i AfDB/AfDF. Genopfyldningsforhandlingerne for AfDF afsluttedes i 1996. Desuden blev udbetalingen af tredje og sidste tranche i kapitaludvidelsen gjort betinget af et tilfredsstillende resultat i ovennævnte kapitaludvidelsesforhandlinger.

Rigsrevisionens bemærkninger

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 organisationspecifikke 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. mandatnotiser, 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 ministeriet strategi fra 1994, hvori det blev anført, at vurderingsgrundlaget for fordelingen af tilskuddene til de multilaterale organisationer løbende ville blive evalueret og justeret.

D. Underretning af Folketinget

100. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets evalueringer fremsendes til Folketinget, og at evalueringsekretariatet derudover redegør for sin virksomhed i ministeriets årsberetning.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Udenrigsministeriet afgav sit første virksomhedsregnskab i 2000. Virksomhedsregnskabet indeholdt ikke oplysninger om effekterne af tilskud til multilaterale organisationer. I stedet henviste Udenrigsministeriet i virksomhedsregnskabet til Danidas årsberetning 2000 for en mere detaljeret redegørelse for resultater på udviklingsbistandens område. Denne indeholdt imidlertid heller ikke de nævnte effektoplysninger.

Udenrigsministeriet sender tillige hvert år den rullende 5-års plan, der som tidligere nævnt indeholder tematisk prioriteringer for den danske indsats, men ikke en decideret målfastsættelse.

UNDP

101. Anmærkningerne til finansloven indeholdt indtil 1997 kun oplysning om størrelsen af den søgte bevilling, men er siden blev udbygget. Imidlertid har UNDP's fortsatte ineffektivitet, herunder en mangelfuld koncentration af bistanden, som Udenrigsministeriet har bidraget til at dokumentere, samt manglende dokumentation af effekten af bistanden kun været omtalt med en standardlignende oplysning om, at bl.a. Danmark "gennem en årrække har søgt at øge udviklingseffekten i UNDP's virksomhed ved at virke for en koncentration af dennes opgaver...". De relativt få aktstykker, ministeriet har forelagt vedrørende tilskud til trustfonde, har heller ikke indeholdt væsentlig omtale af UNDP's problemer. Ministeriets årsberetninger har, navnlig i 1999 og 2000, indeholdt en mere kritisk vurdering af UNDP. Det samme gælder den rullende 5-års plan.

Ministeriet har efterfølgende oplyst, at man ikke finder anmærkningerne til finansloven velegnede til at redegøre for organisationernes effektivitet. Ministeriet vil derimod fremover indsætte oplysninger om multilaterale organisationer, der modtager generelle tilskud, i ministeriets årlige "Program- og projektorientering", der fremsendes til Finansudvalget. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at man generelt finder, at ministeriets rapportering skal foregå på et passende overordnet niveau og på en måde, som bedst modsvarer de bevilgende myndigheders behov. Rigsrevisionen forventer derfor, at ministeriet foretager en samlet vurdering af, hvilke oplysninger om den multilaterale bistand der bør medtages i henholdsvis finanslovenes an-

mærkninger, aktstykker, virksomhedsregnskabet, årsberetningen og Program- og projektorienteringen til brug for Folketingets stillingtagen til bevillingsforslagene.

UNESCO

102. Udenrigsministeriet har i ansøgninger til Styrelsen for Internationalt Samarbejde kritiseret organisationens administrative effektivitet, men denne kritik har ikke kunnet genfindes i efterfølgende aktstykker forelagt for Finansudvalget. Desuden har en omtale af ministeriets tilbagevendende kritik af organisationens mangelfulde faglige rapporter og evalueringer kun været indeholdt i Akt 338 28/8 1997 og Akt 279 16/8 2001. Ministeriet har intet sted ud over evalueringsrapporterne informeret om effekten af tilskuddet til UNESCO.

AfDB/AfDF

103. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet på finanslove og aktstykker har orienteret fyldestgørende om relevante aspekter af AfDB/AfDF's administrative effektivitet, men slet ikke om AfDB/AfDF's udviklingseffektivitet. Undersøgelsen har endvidere vist, at Danidas årsberetninger i perioden kun har indeholdt meget overordnede oplysninger om AfDB/AfDF's administrative effektivitet, herunder oplysninger om dens ledelsesmæssige og administrative problemer, og ingen information om effekterne af de af AfDB/AfDF finansierede projekter og programmer.

Rigsrevisionens bemærkninger

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.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets rapportering skal foregå på et passende overordnet niveau og på en måde, som bedst modsvarer de bevilgende myndigheders behov.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2002

Henrik Otbo

/Hans Andersen

Aktiv multilateralisme: Mål, virkemidler og aktører

