

16/05

Beretning om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene

Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 2006

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisoratet
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk
Hjemmeside: www.folketinget.dk

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902

ISBN 87-7434-258-4

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 16. august 2006

Peder Larsen Helge Mortensen Henrik Thorup

Helge Adam Møller Johannes Lebech Erik Larsen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater	7
II. Indledning	10
A. Baggrund	10
B. Undersøgelsens formål og afgrænsning	11
III. Udenrigsministeriets prioritering af 2015-målene i tilrettelæggelsen af den multilaterale udviklingsbistand	12
A. Udenrigsministeriets prioritering af 2015-målene	13
B. Danmarks påvirkning af de multilaterale organisationer i samarbejde med andre donorer	14
C. Danmarks bidrag til opfyldelsen af globalt partnerskab	16
IV. Udenrigsministeriets opfølgning på organisationernes forvaltning af udviklings- bistanden	18
A. Udenrigsministeriets monitorering af tilskuddene til de multilaterale organisationer	19
B. Brugen af oplysninger fra missioner og ambassader i prioriteringsprocessen	28
V. Organisationernes korruptionsbekæmpelse	29
A. Udenrigsministeriets korruptionsbekæmpelsesindsats	29
B. De multilaterale organisationers korruptionsbekæmpelsesindsats	31
VI. Organisationernes brug af budgetstøtte	36
Statsrevisorernes bemærkning	39
Bilag:	
1. Ordliste og forklaringer	41

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet. Bistand til udviklingslandene.

Beretning om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af Danmarks multilaterale bistand set i sammenhæng med 2015-målene. 2015-målene er en række mål om bekæmpelse af fattigdom, som verdens lande på baggrund af FN's årtusindetopmøde er enedes om at ville opnå inden 2015. Målene vedrører ekstrem fattigdom og sult, børns skolegang, kvinders rettigheder, børnedødelighed og mødres sundhed, bekæmpelse af hiv/aids og sikring af et bæredygtigt miljø. De industrialiserede lande er særligt forpligtede til at udvikle et globalt partnerskab for udvikling, hvilket bl.a. indebærer støtte til udviklingslandene ved at øge udviklingsbistanden, give gældslettelse og fjerne handelshindringer.

2. Statsrevisorerne afgav i juni 2002 beretning nr. 15/01 om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer. Rigsrevisor har fulgt op på beretningen i notat af 13. november 2002, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 213, og har afsluttet beretningssagen med notat af 30. november 2004 om den fortsatte udvikling i sagen, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2003, s. 38.

3. I august 2004 aflagde statsrevisorerne besøg i Sydafrika, Mozambique, Tanzania og Uganda. Statsrevisorerne udarbejdede den 8. december 2004 et notat om besigtigelsesrejsen. I tilknytning hertil bad statsrevisorerne rigsrevisor om et notat om tilrettelæggelsen af og indholdet i en beretningsundersøgelse om udviklingen af Danmarks multilaterale udviklingsbistand. Beretningen skulle omfatte bistanden via FN's institutioner med særligt fokus på, hvorledes der følges

op på 2015-målene og en vurdering af, om resultaterne af bistanden tilsiger, at en større andel kan kanaliseres via de internationale organisationer. Statsrevisorerne henviste i deres anmodning især til omtalen i notatet af 8. december 2004 af donorsamarbejde, misbrug og korruption samt øgede krav til evaluering og monitorering.

Rigsrevisor afgav den 12. april 2005 et notat om undersøgelsen til statsrevisorerne. Dette blev tiltrådt på deres møde den 20. april 2005.

Rigsrevisionen påbegyndte undersøgelsen den 31. august 2005. Redaktionen er afsluttet den 30. juni 2006.

4. Formålet med beretningen er at undersøge, om Udenrigsministeriet har prioriteret 2015-målene i tilrettelæggelsen af den multilaterale bistand, og om Udenrigsministeriets opfølgning er tilfredsstillende og omfatter en vurdering af organisationernes bidrag til opfyldelsen af 2015-målene.

Rigsrevisionen har særligt vurderet, om Udenrigsministeriet følger op på, om organisationerne bidrager til gennemførelsen af danske målsætninger for udviklingsbistanden, herunder særligt 2015-målene, og forvalter bistanden effektivt, bl.a. i relation til korruptionsbekæmpelse og anvendelse af budgetstøtte.

Formålet er opdelt i følgende delmål:

- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt den multilaterale udviklingsbistand, så den understøtter 2015-målene?
- Har Udenrigsministeriet fulgt op på, om de internationale organisationer forvalter bistanden effektivt og således bidrager tilfredsstillende til gennemførelsen af 2015-målene?

- Er Udenrigsministeriets overvågning af organisationernes korruptionsbekæmpelse tilfredsstillende?
- Hvornår skal der ydes budgetstøtte via multilaterale organisationer?
- De multilaterale repræsentationer har indarbejdet strategier og målsætninger for den danske udviklingsbistand i organisationsstrategier og handlingsplaner for organisationerne i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer herom.

5. Undersøgelsen omfatter ministeriets centrale og decentrale administration af udviklingsbistanden, herunder administrationen ved de danske multilaterale repræsentationer, som varetager samarbejdet med de internationale organisationers hovedsæder. Som genstand for undersøgelsen har Rigsrevisionen udvalgt FN-organisationerne UNDP (FN's udviklingsfond) og UNICEF (FN's børnefond) og desuden særorganisationerne WHO (Verdenssundhedsorganisationen), UNAIDS (FN's aids-bekæmpelsesprogram) og Verdensbanken med tilknytning til FN-systemet.

Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Udenrigsministeriet har prioriteret 2015-målene i tilrettelæggelsen af den multilaterale bistand, samt at Udenrigsministeriets opfølgning generelt er tilfredsstillende og omfatter en vurdering af de multilaterale organisationers bidrag til opfyldelsen af 2015-målene.

Denne samlede vurdering bygger på:

Udenrigsministeriet har tilrettelagt den multilaterale udviklingsbistand, så den understøtter 2015-målene.

- 2015-målene er afspejlet i danske strategier og udviklingspolitiske målsætninger.
- Det fremgår af repræsentationernes resultatkontrakter, at ministeriet vil fastholde et stærkt dansk bidrag til opfyldelsen af 2015-målene.
- Danmark indgår i alliance med andre donorlande for bedre at kunne påvirke de internationale organisationers prioriteringer.
- Danmark er blandt de største donorer, målt i procent af BNI, og Udenrigsministeriet arbejder for at påvirke de øvrige industrialiserede lande til at øge bistanden og fremme et globalt partnerskab for udvikling.

Udenrigsministeriet følger generelt tilfredsstillende op på, om de multilaterale organisationer forvalter bistanden effektivt og således bidrager tilfredsstillende til gennemførelsen af 2015-målene.

- Udenrigsministeriet vurderer årligt på et ensartet grundlag organisationernes indsats vedrørende 2015-målene mv. ud fra de mål, ministeriet har opstillet i organisationsstrategier og handlingsplaner.
- Udenrigsministeriets system for monitorering af bistanden til de internationale organisationer består af en lang række instrumenter, der hver for sig anvendes i vurderingen af dele af organisationernes indsats og således dækker både den generelle indsats, samarbejde og harmonisering, evaluerings-, monitorerings- og resultatmålingssystemer.
- Udenrigsministeriet vurderer og evaluerer de multilaterale organisationer – på eget initiativ og i samarbejde med andre donorer.

- Undersøgelsen har dog vist, at de fælles donorrangeringer overvejende baseres på donorenes eget kendskab til organisationerne eller udføres som peer reviews og ikke som egentlige evalueringer baseret på selvstændige undersøgelser i organisationerne med dokumenterede resultater. For de udvalgte organisationer har undersøgelsen vist, at Danmark ikke i de senere år har medvirket til at iværksætte en ekstern evaluering af effekten af disse organisationers indsats. Rigsrevisionen anbefaler Udenrigsministeriet at arbejde for, at der etableres en ordning, hvorefter ministeriet i et donorsamarbejde med bestemte intervaller vurderer behovet for uafhængige eksterne evalueringer af den enkelte organisation.
- Udenrigsministeriet har i organisationsstrategier og handlingsplaner stillet krav til organisationernes egne evalueringer og deres anvendelse af resultaterne.
- Undersøgelsen har vist, at organisationernes eksterne revisorer ikke – eller næsten ikke – udfører forvaltningsrevision af organisationerne. INTOSAI – sammenslutningen af rigsrevisioner i hele verden – har stillet principper op for revisionen af internationale organisationer. Disse principper indebærer bl.a., at der bør gennemføres forvaltningsrevision ved forvaltningen af midlerne. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør arbejde for, at bl.a. FN's revisionsråd, Board of Auditors, regelmæssigt udfører forvaltningsrevision som en integreret del af revisionen af organisationerne.
- Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets vurdering af de multilaterale organisationers effektivitet indgår i regeringens overordnede prioritering af udviklingsbistanden. Ministeriet understreger dog, at der også ind-

går andre parametre i beslutningsgrundlaget, når der skal tildeles midler til de multilaterale organisationer, herunder en politisk prioritering af fordelingen af den danske bistand.

Udenrigsministeriets overvågning af de internationale organisationers korruptionsbekæmpelse er ikke helt tilfredsstillende.

- Udenrigsministeriet iværksatte i 2003, som en af de første donorer, en omfattende handlingsplan for korruptionsbekæmpelse, som også omfatter samarbejdet med de internationale organisationer. Udenrigsministeriet har imidlertid ikke gennemført planens målsætning om en drøftelse af korruptionsbekæmpelse i årsforhandlingerne med alle organisationerne senest i 2005.
- Organisationernes politikker for bekæmpelse af korruption er forskellige, men omfatter alle adfærdskodeks, nultolerance, undervisning, undersøgelse af anmeldte mistanker og rapportering. UNICEF's nye vejledning om organisationens politik for korruptionsbekæmpelse foreligger dog fortsat kun i udkast, og flere af organisationerne har ikke gennemført en fyldestgørende undervisning i emnet.
- Udenrigsministeriets repræsentationer monitorerer de multilaterale organisationers indsats i korruptionsbekæmpelsen, men Udenrigsministeriet har ikke udmeldt mål eller parametre for denne vurdering. Rigsrevisionen anbefaler Udenrigsministeriet at opprioritere monitoreringen af organisationernes korruptionsbekæmpelsesindsats. Ministeriet er enig i denne anbefaling.

Som udgangspunkt ydes der ikke finansiel budgetstøtte via de multilaterale organisationer. Denne støtte ydes kun i de særlige tilfælde, hvor organisationen har specifikke forde-

le og ekspertise, som understøtter denne form for udviklingsbistand.

- Af de undersøgte organisationer bidrager kun Verdensbanken finansielt til direkte budgetstøtte, mens UNDP yder teknisk bistand til kapacitetsopbygning i forbindelse med budgetstøtte.
- Udenrigsministeriet finder ikke, at FN-organisationerne bør yde generel budgetstøtte, medmindre den pågældende organisation, sammenlignet med Danmark, har særlige fordele og administrative resurser, der gør den bedre i stand til at håndtere dialogen med modtagerlandet omkring det reformprogram, som er knyttet til budgetstøtten. Ministeriet finder, at det ellers vil være forbundet med unødige administrative ekstraomkostninger at yde budgetstøtten gennem disse organisationer. Rigsrevisionen er enig med ministeriet heri.
- Udenrigsministeriet finder, at Verdensbanken som finansiell institution har særlige komparative fordele i form af både ekspertise og finansielle instrumenter, som kan understøtte budgetstøtten. Budgetstøtteinstrumentet ses endvidere som en hensigtsmæssig måde at støtte gennemførelsen af policy-reformer og af de nationale fattigdomsstrategier, som banken aktivt bidrager til udarbejdelsen af. Rigsrevisionen finder, at ministeriets holdning er velbegrundet.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af Danmarks multilaterale bistand set i sammenhæng med 2015-målene.

2015-målene er en række mål om bekæmpelse af fattigdom, som verdens lande er enedes om at ville opnå i 2015.

7. Statsrevisorerne afgav i juni 2002 beretning nr. 15/01 om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til multilaterale organisationer. Rigsrevisor har fulgt op på beretningen i notat af 13. november 2002, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 213, og har afsluttet beretningssagen med notat af 30. november 2004 om den fortsatte udvikling i sagen, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2003, s. 38.

8. I august 2004 aflagde statsrevisorerne besøg i Sydafrika, Mozambique, Tanzania og Uganda. Statsrevisorerne udarbejdede den 8. december 2004 et notat om besigtigelsesrejsen. I tilknytning hertil bad statsrevisorerne rigsrevisor om et notat om tilrettelæggelsen af og indholdet i en beretningsundersøgelse om udviklingen af Danmarks multilaterale udviklingsbistand. Beretningen skulle omfatte bistanden via FN's institutioner med særligt fokus på, hvorledes der følges op på 2015-målene og en vurdering af, om resultaterne af bistanden tilsiger, at en større andel kan kanaliseres via de internationale organisationer. Statsrevisorerne henviste i deres anmodning især til omtalen i notatet af 8. december 2004 af donorsamarbejde, misbrug og korruption samt øgede krav til evaluering og monitorering.

Rigsrevisor afgav den 12. april 2005 et notat om undersøgelsen til statsrevisorerne. Dette blev tiltrådt på deres møde den 20. april 2005.

Rigsrevisionen påbegyndte undersøgelsen den 31. august 2005.

9. Danmark anvendte i 2005 i alt ca. 4,5 mia. kr. til bistand gennem internationale institutioner, såkaldt multilateral bistand, hvilket svarer til ca. 39 % af den samlede offentlige danske udviklingsbistand.

FN-systemet udgør den største modtagergruppe, idet ca. halvdelen af den danske multilaterale bistand går til FN-organisationer. Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker og -fonde modtager tilsammen ca. 20 %, mens EU, som den tredje store gruppe, modtager ca. 10 %. Den resterende del af den danske multilaterale bistand går bl.a. til danske og internationale ngo'er (non-governmental organizations).

Den multilaterale udviklingsbistand gives dels som medlemsbidrag og generelt tilskud til organisationerne, dels som øremærkede bidrag til bestemte formål, aktiviteter eller konkrete projekter.

10. FN's årtusindeerklæring, der blev til på FN's årtusindetopmøde i september 2000, indeholdt et gensidigt løfte fra verdens statsledere og regeringschefer om at samarbejde for at garantere fred og sikkerhed og for at bekæmpe fattigdom.

På grundlag af erklæringen definerede og formulerede FN's generalsekretær Kofi Annan efterfølgende 8 mål for fattigdomsbekæmpelsen indtil 2015, de såkaldte 2015-mål. Målene fremgår af boks 1.

Boks 1. 2015-målene

1. Udrydde ekstrem fattigdom og sult
2. Sikre primær skolegang for alle
3. Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder
4. Nedbringe børnedødeligheden
5. Forbedre mødres sundhed
6. Bekæmpe hiv/aids, malaria og andre sygdomme
7. Sikre et bæredygtigt miljø
8. Udvikle et globalt partnerskab for udvikling.

Ansvar for at opfylde de første 6 mål påhviler primært udviklingslandene, mens det 7. mål retter sig mod alle lande. Det 8. mål om at udvikle et globalt partnerskab for udvikling retter sig især mod de industrialiserede lande. Må-

let omfatter bl.a. støtte til udviklingslandene gennem øget udviklingsbistand, gældslettelser og fjernelse af handelshindringer.

Som andre resolutioner i FN er årtusindeerklæringen ikke juridisk forpligtende. Imidlertid er der med tilslutningen til 2015-målene skabt en fælles politisk og moralsk forpligtelse for alle verdens lande til at arbejde for, at målene nås senest i 2015.

B. Undersøgelsens formål og afgrænsning

11. Formålet med beretningen er at undersøge, om Udenrigsministeriet har prioriteret 2015-målene i tilrettelæggelsen af den multilaterale bistand, og om Udenrigsministeriets opfølgning er tilfredsstillende og omfatter en vurdering af organisationernes bidrag til opfyldelsen af 2015-målene.

I den forbindelse har Rigsrevisionen særligt vurderet, om Udenrigsministeriet følger op på, om organisationerne bidrager til gennemførelsen af danske målsætninger for udviklingsbistanden, herunder særligt 2015-målene, og forvalter bistanden effektivt, bl.a. i relation til korruptionsbekæmpelse og anvendelse af budgetstøtte.

Formålet er opdelt i følgende delmål:

- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt den multilaterale udviklingsbistand, så den understøtter 2015-målene?
- Har Udenrigsministeriet fulgt op på, om de internationale organisationer forvalter bistanden effektivt og således bidrager tilfredsstillende til gennemførelsen af 2015-målene?
- Er Udenrigsministeriets overvågning af organisationernes korruptionsbekæmpelse tilfredsstillende?
- Hvornår skal der ydes budgetstøtte via multilaterale organisationer?

12. Opfyldelsen af 2015-målene forudsættes at skulle ske gennem et voksende samarbejde mellem både donorlande, internationale organisationer og modtagerlande om udvikling af modtagerlandenes fattigdomsstrategier, politikker og prioriteringer samt om udvikling og opbygning af deres kapacitet og systemer. Der er imidlertid endnu ikke tilstrækkelige oplysninger om den relative effektivitet af Danmarks bistand og fx FN's, så det er ikke muligt at måle den enkelte organisations eller donors andel i målopfyldelsen.

13. Den undersøgte periode omfatter primo 2003 - medio 2006. Dette er primært begrundet i, at Udenrigsministeriet for 2003, 2004 og 2005 har udgivet rapporter om Danmarks status for opfyldelsen af 2015-målene, og at ministeriet i 2005 og 2006 har rapporteret om de multilaterale organisationers indsats i en "Annual Performance Report".

Undersøgelsen af udviklingen i de danske strategier og målsætninger for udviklingsbistanden omfatter dog perioden 2000-2006.

14. Undersøgelsen omfatter ministeriets centrale og decentrale administration af udviklingsbistanden, herunder administrationen ved de danske multilaterale repræsentationer, som varetager samarbejdet med de multilaterale organisationers hovedsæder.

Rigsrevisionen har udvalgt FN-organisationerne UNDP og UNICEF samt særorganisationerne WHO, UNAIDS og Verdensbanken som genstand for undersøgelsen.

UNDP (United Nations Development Programme) bistår udviklingslandene i deres udvikling og kapacitetsopbygning samt koordinerer FN's udviklingsaktiviteter i de enkelte lande.

UNICEF (United Nations Children's Fund) forsvarer, fremmer og beskytter børns rettigheder og hjælper børn og deres familier til udvikling.

WHO (World Health Organization) arbejder for at sikre alle sundhed.

UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) koordinerer indsatsen mod aids.

Verdensbanken omfatter Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD), der især yder lån til regeringer til noget nær markedsrente, og Den Internationale Udviklingssammenslutning (IDA), der yder billigere lån til de fattigste lande. I Verdensbankgruppen indgår desuden Den Internationale Finansieringsinstitution (IFC), der investerer i private virksomheder, Det Multilaterale Investeringsgaranti Agentur (MIGA), der yder forsikring mod politiske risici i forbindelse med private investeringer i udviklingslandene, samt Det Internationale Center for Bilæggelse af Investeringstvister (ICSID).

15. Beretningen har i udkast været forelagt for Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet.

III. Udenrigsministeriets prioritering af 2015-målene i tilrettelæggelsen af den multilaterale udviklingsbistand

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har tilrettelagt den multilaterale udviklingsbistand, så den understøtter 2015-målene.

Denne vurdering bygger på:

- 2015-målene er afspejlet i danske strategier og udviklingspolitiske målsætninger.
- Det fremgår af repræsentationernes resultatkontrakter, at ministeriet vil fastholde et stærkt dansk bidrag til opfyldelsen af 2015-målene.
- De multilaterale repræsentationer har indarbejdet strategier og målsætninger for den dan-

ske udviklingsbistand i organisationsstrategier og handlingsplaner for organisationerne i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer herom.

- Danmark indgår i alliancer med andre donerlande for bedre at kunne påvirke de internationale organisationers prioriteringer.
- Danmark er blandt de største donorer, målt i procent af BNI, og Udenrigsministeriet arbejder for at påvirke de øvrige industrialiserede lande til at øge bistanden og fremme et globalt partnerskab for udvikling.

A. Udenrigsministeriets prioritering af 2015-målene

16. Udenrigsministeriet bør fastlægge sine strategier og prioriteter for udviklingsbistanden, så Danmark opfylder sin forpligtelse til at medvirke til opfyldelsen af 2015-målene.

Rigsrevisionen har derfor vurderet, om 2015-målene er afspejlet i Udenrigsministeriets strategier og målsætninger for udviklingsbistanden fra 2000 til 2006.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om Udenrigsministeriet har fastsat krav til, hvordan de multilaterale repræsentationer skal arbejde for, at organisationerne bidrager til opfyldelse af 2015-målene.

Rigsrevisionen har vurderet, om repræsentationerne, i overensstemmelse med ministeriets krav, har indarbejdet strategier og målsætninger for den danske udviklingsbistand i organisationsstrategier og handlingsplaner for organisationerne.

Danske strategier og prioriteter for udviklingsbistanden

17. Danmarks strategiske grundlag for udviklingsbistanden blev fastlagt af Udenrigsministe-

riet i ”Partnerskab 2000” (oktober 2000). Det fremgår heraf, at fattigdomsbekæmpelse er det overordnede formål i dansk udviklingspolitik, mens partnerskab mellem donorer og modtagerlande er et grundlag, der skal etableres, for at fattigdomsbekæmpelsen kan lykkes.

Dette grundlag er videreført i regeringens senere prioriteringer af udviklingsbistanden i ”En verden til forskel” (juni 2003), ”Sikkerhed, vækst – udvikling” (august 2004) og ”Globalisering – fremskridt i fællesskab” (august 2005).

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at udviklingen i danske strategier og målsætninger for udviklingsbistanden er i overensstemmelse med strømninger og vedtagelser på internationale topmøder om fattigdomsbekæmpelse og opfølgning på 2015-målene, herunder G8-topmødet i Dublin i april 2004 og FN-topmødet i New York i september 2005.

Undersøgelsen viser således, at 2015-målene er afspejlet i danske strategier og udviklingspolitiske målsætninger.

Krav til repræsentationernes indsats

18. Udenrigsministeriet iværksatte i 2003 en decentralisering af administrationen af den bilaterale udviklingsbistand til repræsentationerne i programsamarbejdslandene. Denne videreførtes i 2004 og 2005 med en decentralisering af samarbejdet med de multilaterale organisationer til de multilaterale repræsentationer, herunder FN-missionerne i Geneve og New York og ambassaderne i Rom og Washington. Det overordnede formål med decentraliseringen af den multilaterale bistand var at skabe yderligere fokus i den multilaterale bistandsindsats gennem fastlæggelse af prioritetsområder og en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem ministeriets ude- og hjemmetjeneste.

19. Udenrigsministeriet påbegyndte i 2003 udarbejdelsen af organisationsstrategier og hand-

lingsplaner for ministeriets eget samarbejde med multilaterale organisationer, der modtager bidrag på over 20 mio. kr., eller som på anden vis er af strategisk betydning for dansk multilateral bistand.

Efter ministeriets decentralisering af administrationen af udviklingsbistanden er de multilaterale repræsentationer ansvarlige for udarbejdelse og opdatering af organisationsstrategier og handlingsplaner for organisationerne.

20. For at undersøge ministeriets krav til repræsentationernes samarbejde med organisationerne har Rigsrevisionen gennemgået resultatkontrakterne for FN-missionerne i Geneve og New York og for ambassaden i Washington samt Udenrigsministeriets retningslinjer vedrørende organisationsstrategier og handlingsplaner.

21. Resultatkontrakterne indeholder alle en målsætning om at fastholde et stærkt dansk bidrag til opfyldelse af 2015-målene, og der er for hver af repræsentationerne knyttet årlige handlingsplaner og resultatkrav til denne målsætning.

22. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer vedrørende organisationsstrategier og handlingsplaner skal organisationsstrategierne indeholde en overordnet beskrivelse af organisationen og af de danske målsætninger for samarbejdet med denne over en 3-årig periode. I tilknytning til strategierne skal der udarbejdes en årlig handlingsplan med konkrete mål og fastlagte indikatorer for målopfyldelsen samt et format for rapportering i forhold til målopfyldelsen. Målene skal klart afspejle de danske prioriteter og i så stor udstrækning som muligt dække de aspekter, der skal indgå i ministeriets vurdering af den pågældende multilaterale organisation.

Udvælgelsen af de danske mål var for 2003 ikke koordineret med organisationernes rapporteringssystemer, hvilket gav problemer ved opfølgningen. Udenrigsministeriet har derfor be-

stemt, at de prioriterede danske målsætninger og indikatorer i videst muligt omfang skal udvælges direkte fra organisationernes egne målsætninger, så opfølgningen kan baseres på organisationens egne rapporteringssystemer.

23. Organisationsstrategierne er et af Udenrigsministeriets væsentligste ledelses- og styringsinstrumenter over for de multilaterale organisationer. Strategierne indeholder det strategiske grundlag for dansk støtte til organisationerne og klart formulerede mål for det, ministeriet forventer at opnå igennem det danske bidrag. Strategierne skal således bidrage til at dokumentere sammenhængen mellem Danmarks udviklingspolitiske målsætninger og samarbejdet med de enkelte organisationer.

Da 2015-målene er afspejlet i Danmarks udviklingspolitiske målsætninger, indgår de også i grundlaget for Udenrigsministeriets samarbejde med organisationerne.

Opfyldelsen af kravene

24. Rigsrevisionen har gennemgået danske organisationsstrategier og handlingsplaner for de udvalgte internationale organisationer.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de multilaterale repræsentationer har indarbejdet strategier og målsætninger for den danske udviklingsbistand i organisationsstrategier og handlingsplaner for organisationerne i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer herom.

B. Danmarks påvirkning af de multilaterale organisationer i samarbejde med andre donorer

25. For at få størst mulig indflydelse på organisationernes indsats til fremme af 2015-målene bør Danmark gøre sine synspunkter herom gældende i medlemsorganerne og i samarbejdet med ligesindede donorlande.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvordan Danmark gør sin indflydelse gældende, dels som medlemsland i organisationernes styrende organer mv., dels i samarbejdet med andre donorer i forskellige grupperinger af ligesindede lande.

Udøvelsen af dansk indflydelse over for organisationerne i styrende organer mv.

26. Som medlemsland af en række multilaterale organisationer er Danmark repræsenteret på generalforsamlinger og i bestyrelser og andre styrende organer.

I en række organisationer, herunder UNDP, UNICEF, WHO, UNAIDS og Verdensbanken, er der et snævert samarbejde mellem de nordiske lande, som derved med samlet vægt kan stille fælles krav til organisationerne. Dette betyder, at et af de nordiske lande som regel er medlem af bestyrelsen, så de nordiske lande vil have et godt fundament for samarbejdet.

I Verdensbanken er samarbejdet mellem landene formaliseret i en fælles nordisk-baltisk valggruppe, så den fælles eksekutivdirektørpost (bestyrelsespost) på skift besættes af de nordiske lande. De baltiske lande har på grund af deres begrænsede bidrag til organisationen ikke for tiden mulighed for at besætte eksekutivdirektørposten.

Samarbejdet omkring bestyrelsesposter giver landene en større indflydelse og gør det lettere for det enkelte land at holde sig opdateret om arbejdet på det øverste niveau i organisationerne.

27. Danmark holder også bilaterale møder med organisationerne. Danmark har således hvert 2. år højniveaunkonsultationer med de enkelte organisationer, hvor bl.a. de danske målsætninger for bistanden drøftes.

Endvidere drøftes opfølgningen på de danske handlingsplaner på årlige møder med organisationerne, ligesom det følgende års handlingsplan

og fastlæggelsen af indikatorer for målopfyldelsen drøftes.

Danmarks deltagelse i samarbejdet med andre donorer i forskellige grupperinger af ligesindede lande

28. Danmark deltager i arbejdet i de forskellige forsamlinger og fora i organisationerne, bl.a. ved at holde indlæg og deltage i debatten. Ofte bliver der dog holdt fælles nordiske indlæg eller EU-indlæg, hvor en repræsentant for et nordisk land eller EU-formandskabet udtaler sig på hele gruppens vegne. Samarbejdet med de nordiske lande omfatter bl.a. sundhed for mødre og børn, reproduktiv sundhed og ligestilling.

De nordiske lande er blandt de lande, der giver de største bidrag til organisationerne, og en samlet alliance på nordisk plan kan derfor ofte give større indflydelse, end landene kunne opnå uden dette samarbejde.

Danmark samarbejder også i andre grupperinger af lande, afhængigt af hvilket emne og hvilken organisation samarbejdet vedrører.

Udenrigsministeriet har bl.a. under overvejelse at koordinere indsatsen med udarbejdelse af organisationsstrategier for organisationerne med andre ligesindede donorer.

Boks 2 viser de lande, som Danmark primært arbejder sammen med ved de udvalgte organisationer.

Boks 2. Primære samarbejdspartnere for Danmark i de multilaterale organisationer

Primære samarbejdspartnere i alle organisationer

- Nordisk gruppe: Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island
- EU-gruppen (EU-medlemslande)/europæiske lande.

Øvrige primære samarbejdspartnere i WHO

- WEOG (Western European and Others Group): vestlige europæiske lande, Japan, Canada, USA, Australien og New Zealand
- 7+ gruppen: 10 lande, som tilsammen bidrager med 60 % af det frivillige budget: Danmark, Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Irland og Holland samt som observatører Tyskland, Schweiz og Canada.

Øvrige primære samarbejdspartnere i UNAIDS

- The Group of Friends: Danmark, Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Irland, Tyskland, Belgien, Schweiz, Italien, Frankrig, USA, Canada og Australien
- WEOG: (samme som under WHO).

Øvrige primære samarbejdspartnere i Verdensbanken

- Nordisk-baltisk valggruppe: Danmark, Norge, Sverige, Finland, Island, Estland, Letland og Litauen
- Philadelphia-gruppen: nordiske lande, Storbritannien, Tyskland, Holland og Canada.

Øvrige primære samarbejdspartnere i UNICEF

- UTSTEIN-gruppen: nordiske lande, Storbritannien, Tyskland, Holland og Canada
- WEOG: samme som under WHO.

Øvrige primære samarbejdspartnere i UNDP

- Nordiske lande og Storbritannien
- WEOG: samme som under WHO
- UTSTEIN: samme som under UNICEF
- UTSTEIN+: nordiske lande, Storbritannien, Tyskland, Holland, Frankrig, Schweiz, Belgien, Irland, Luxembourg og Canada.

29. Repræsentationerne vælger således samarbejdspartnere, der har en holdning svarende eller næsten svarende til den danske. Størrelsen af samarbejdspartnernes bidrag til organisationen er af betydning for den andel, parterne tilsammen kan repræsentere af organisationens samlede finansiering.

Donorsamarbejdet foregår bl.a. ved, at samarbejdspartnere afstemmer synspunkterne og koordinerer indsatsen på en række møder. Rigsrevisionens materiale gennemgang viser, at der er et meget udbygget donorsamarbejde mellem Danmark og en række lande i forskellige grupperinger, og at Danmark via samarbejdet har været i stand til at præge organisationernes prioriteringer. Ifølge Udenrigsministeriet har fx samarbejdet i forbindelse med Verdensbankens gælds-

lettelsesforhandlinger givet gode resultater i forhold til danske målsætninger.

30. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Danmark indgår i alliancer med andre donorlande for bedre at kunne påvirke de internationale organisationers prioriteringer.

C. Danmarks bidrag til opfyldelsen af globalt partnerskab

31. FN's generalsekretær har opfordret alle medlemslandene til at gøre status for fremskridt mod opfyldelsen af 2015-målene én gang om året. For de industrialiserede landes vedkommende har dette en særlig relevans for de forpligtelser, landene har påtaget sig for at udvikle et globalt

partnerskab for udvikling i overensstemmelse med Mål 8. Dette mål omfatter bl.a. udryddelse af handelshindringer, øget udviklingsbistand og gældslettelse. Danmark har på denne baggrund siden 2003 som det første land systematisk udarbejdet årlige Mål 8-rapporter.

Rigsrevisionen har gennemgået statusrapporten for 2005 for at undersøge, hvordan Danmark bidrager til opfyldelsen af målet om globalt partnerskab. I det følgende redegøres der for nogle af de danske initiativer, der er omtalt i rapporten.

Handel og udvikling

32. Det fremgår af statusrapporten, at Danmark lægger afgørende vægt på integration af handel og udvikling, som er et af de væsentligste delmål under Mål 8. Udenrigsministeriet har i 2004/2005 udarbejdet en ny strategi for handel, vækst og udvikling. Ifølge denne skal handels- og udviklingspolitikken i højere grad spille sammen. Målet er at afskaffe nationale og internationale barrierer for de fattigste udviklingslandes udenrigshandel, vækst og bekæmpelse af fattigdom. Regeringen har i strategien "Handel, vækst og udvikling" nærmere identificeret en række nødvendige indsatsområder.

Danmark deltager som medlem af EU i den fælles handels- og landbrugspolitik. Via sit EU-medlemskab arbejder Danmark desuden for fortsat at sikre EU's udviklingsvenlige forhandlingslinje i de igangværende WTO-forhandlinger – den såkaldte "Doha-Runde".

Danmark arbejder ifølge ministeriet også sammen med andre reformlande, for at der opnås størst mulig åbning i adgang til markederne for udviklingslandenes produkter – ikke mindst for landbrugsprodukter.

På det multilaterale område har Danmark over en 3-årig periode (2004-2006) afsat ca. 140 mio. kr. til støtte af aktiviteter inden for handel og udvikling for at styrke udviklingslandenes kapacitet til at drage nytte af øget markedsadgang

under de regionale og internationale handelsaftaler.

Donorlandenes bidrag

33. Udenrigsministeriet finder, at en forøgelse af den statsligt finansierede udviklingsbistand er et væsentligt delmål i sammenhæng med Mål 8. Danmark arbejder for, at alle donorlandene lever op til målsætningen om at yde 0,7 % af BNI i udviklingsbistand, og har navnlig presset på i forhold til EU-landene. Selv om den danske bistand målt i procent af BNI har været faldende de sidste år, har kun Danmark og 3 andre EU-lande indtil nu nået eller passeret målet. Yderligere 6 EU-lande har fremlagt planer for at nå målet senest i 2015. Det forventes, at EU samlet når 0,42 % af BNI i 2006, hvilket overstiger den målsætning om 0,39 %, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002.

Gældslettelse

34. Behandlingen af udviklingslandenes gældsproblemer er et andet vigtigt delmål i forbindelse med Mål 8. Danmark støtter, at de mest forgældede lande skal have nedbragt deres gæld til et bæredygtigt niveau. Danmark bidrog i den sidste del af 1980'erne og den 1. halvdel af 1990'erne til nedbringelse af gældsposter over for Verdensbanken for flere programsamarbejdslande. Danmark støtter det internationale gældsinitiativ til fordel for de højt forgældede fattige lande (kaldet HIPC-initiativet, Heavily Indebted Poor Countries), der blev påbegyndt i 1996, og har også argumenteret for en nedbringelse af disse landes gæld til de multilaterale organisationer. Finansieringen af den danske del af gældslettelserne er foretaget inden for den samlede ulandsramme.

Danmark giver høj prioritet til en fuldstændig gennemførelse af HIPC-initiativet. Fra dansk side ses det også gerne, at HIPC-landene bliver hjulpet til selv at give gældsreduktion på de fa-

vorable HIPC-vilkår over for andre HIPC-lande, hvor de måtte have officielle fordringer.

35. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Danmark er blandt de største donorer, målt i procent af BNI, og at Udenrigsministeriet arbejder for at påvirke de øvrige industrialiserede lande til at øge bistanden og fremme et globalt partnerskab for udvikling.

IV. Udenrigsministeriets opfølgning på organisationernes forvaltning af udviklingsbistanden

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet følger generelt tilfredsstillende op på, om de multilaterale organisationer forvalter bistanden effektivt og således bidrager tilfredsstillende til gennemførelsen af 2015-målene.

Denne vurdering bygger på:

- Udenrigsministeriet vurderer årligt på et ensartet grundlag organisationernes indsats vedrørende 2015-målene mv. ud fra de mål, ministeriet har opstillet i organisationsstrategier og handlingsplaner.
- Udenrigsministeriets system for monitorering af bistanden til de internationale organisationer består af en lang række instrumenter, der hver for sig anvendes i vurderingen af dele af organisationernes indsats og således dækker både den generelle indsats, samarbejde og harmonisering, evaluering, monitorering og resultatmålingssystemer.
- Udenrigsministeriet vurderer og evaluerer de multilaterale organisationer – på eget initiativ og i samarbejde med andre donorer.
- Undersøgelsen har dog vist, at de fælles donorvurderinger overvejende baseres på donornes eget kendskab til organisationerne eller udføres som peer reviews og ikke som egentlige evalueringer baseret på selvstændige undersøgelser i organisationerne med dokumenterede resultater. For de udvalgte organisationer har undersøgelsen vist, at Danmark ikke i de senere år har medvirket til at iværksætte en ekstern evaluering af effekten af disse organisationers indsats. Rigsrevisionen anbefaler Udenrigsministeriet at arbejde for, at der etableres en ordning, hvorefter ministeriet i et donorsamarbejde med bestemte intervaller vurderer behovet for uafhængige eksterne evalueringer af den enkelte organisation.
- Udenrigsministeriet har i organisationsstrategier og handlingsplaner stillet krav til organisationernes egne evalueringer og deres anvendelse af resultaterne.
- Undersøgelsen har vist, at organisationernes eksterne revisorer ikke – eller næsten ikke – udfører forvaltningsrevision af organisationerne. INTOSAI – sammenslutningen af rigsrevisioner i hele verden – har stillet principper op for revisionen af internationale organisationer. Disse principper indebærer bl.a., at der bør gennemføres forvaltningsrevision ved forvaltningen af midlerne. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør arbejde for, at bl.a. FN's revisionsråd, Board of Auditors, regelmæssigt udfører forvaltningsrevision som en integreret del af revisionen af organisationerne.
- Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets vurdering af de multilaterale organisationers effektivitet indgår i regeringens overordnede prioritering af udviklingsbistanden. Ministeriet understreger dog, at der også ind-

går andre parametre i beslutningsgrundlaget, når der skal tildeles midler til de multilaterale organisationer, herunder en politisk prioritering af fordelingen af den danske bistand.

36. Udenrigsministeriet bør løbende følge, om bidragene til en multilateral organisation har den effekt, ministeriet ønsker at opnå, dvs. om organisationen opfylder ministeriets målsætninger for bistanden.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ministeriet monitorerer tilskuddene til de multilaterale organisationer tilfredsstillende, og om effekten af organisationernes indsats indgår i beslutningsgrundlaget for regeringens overordnede prioritering af udviklingsbistanden.

A. Udenrigsministeriets monitorering af tilskuddene til de multilaterale organisationer

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet monitorerer tilskuddene til de multilaterale organisationer tilfredsstillende.

For at vurdere dette har Rigsrevisionen gennemgået de instrumenter, der indgår i ministeriets monitoreringssystem. Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt, om Udenrigsministeriet vurderer organisationernes indsats, herunder deres bidrag til gennemførelsen af 2015-målene, på et ensartet grundlag.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om ministeriet stiller krav til organisationernes egne evalueringer og krav om forvaltningsrevision.

a. Udenrigsministeriets monitoreringssystem

38. Udenrigsministeriets system for monitorering af tilskud til de multilaterale organisationer er omtalt i rigsrevisors notat af 30. november 2004 (Endelig betænkning over statsregnskabet for 2003, s. 38) om den fortsatte udvikling i sagen om Udenrigsministeriets forvaltning af til-

skud til multilaterale organisationer (beretning nr. 15/01).

Rigsrevisionen har gennemgået de instrumenter, Udenrigsministeriet i 2004 og 2005 har anvendt i monitoreringen.

Organisationsstrategier og handlingsplaner

39. Som grundlag for Udenrigsministeriets monitorering af udviklingsbistanden har ministeriet udarbejdet 3-årige organisationsstrategier for de multilaterale organisationer, jf. pkt. 22. I tilknytning hertil er der udarbejdet 1-årige handlingsplaner for organisationens indsats med angivelse af aktiviteter, tidsmæssig ramme og indikatorer for opfyldelsen. Én gang om året følger repræsentationerne sammen med organisationen op på handlingsplanen og vurderer opfyldelsen samt udarbejder handlingsplanen for det følgende år.

Tabel 1 viser eksempler på en sådan opfølgning.

Tabel 1. Eksempler på krav i danske organisationsstrategier/handlingsplaner, som repræsentationen har vurderet er blevet indfriet af den pågældende internationale organisation

Krav til den internationale organisation i handlingsplanen for 2004	Repræsentationens vurdering i maj 2005	Baggrunden for vurderingen
UNICEF skulle anvende 60 % af sine midler til de mindst udviklede lande, og 50 % af midlerne skulle gå til lande syd for Sahara.	Tilfredsstillende.	UNICEF's 1-årige allokering af midler til de mindst udviklede lande steg fra 54 % i 2003 til 57 % i 2004 og var dermed på vej mod målet på 60 % i 2005. Anvendelsen af midler til landene syd for Sahara steg fra 50 % i 2003 til 51 % i 2004.
UNICEF's resultatstyringssystem skulle konstrueres, så det klart fremgår, hvor meget der bliver brugt på 2015-målene af organisationen.	Opfyldt.	Målet vurderedes som opfyldt, idet resultatstyringssystemet nu havde klare referencer til 2015-målene.
UNDP skulle vise, at organisationen samarbejder med kolleger på landeniveau om at fastsætte de nationale 2015-mål, etablere monitoringsmekanismer og mobilisere den offentlige støtte til målene, samt at UNDP samarbejder om at afgive en national rapport om fremskridtene hen imod målene.	Tilfredsstillende.	Antallet af lande, i hvilke UNDP assisterer med udviklingen af 2015-målrapporter, var steget fra 41 lande i 2003 til 44 lande i 2004. Desuden assisterede UNDP ved udarbejdelsen af 5 regionale rapporter i 2004.

Vurderingsinstrumenter

40. Tabel 2 viser en oversigt over de vurderingsinstrumenter, der indgår i ministeriets monitoreringssystem. Derefter følger en omtale af de enkelte vurderingsinstrumenter.

Tabel 2. Vurderingsinstrumenter i Udenrigsministeriets monitoreringssystem

Emne	Udføres af	Niveau
1. Årlig vurdering af organisationens generelle indsats	Danske multilaterale repræsentationer	Centralt (hovedkvarter)
	Danske bilaterale repræsentationer	Decentralt (landeniveau)
2. Vurdering af samarbejde ved fælles donurvurderinger i MOPAN	MOPAN-netværk	Decentralt
3. Peer review af evaluerings-systemer	OECD/DAC-netværk	Centralt
4. Vurdering af resultatmålings-system	Danmark i donorsamarbejde	Centralt
5. Eksterne evalueringer af organisationernes indsats	Danmark eller flere donorer	Centralt og decentralt

Ad 1. Årlig vurdering af organisationens generelle indsats

41. De multilaterale repræsentationer ved de internationale organisationers hovedsæder vurderer årligt organisationernes indsats på en række centrale punkter. Repræsentationerne begrundes deres vurdering og henviser til eventuelt materiale, der dokumenterer denne, fx referater af bestyrelsesmøder, budgetter, arbejdsprogrammer, årsrapporter, revisionsrapporter, evalueringsrapporter mv.

Vurderingerne er foretaget for 2004 og 2005 og har omfattet organisationernes arbejde med at opstille strategier og målsætninger for udviklingen, fastsættelsen af mål og indikatorer, administrativ og organisatorisk effektivitet og finansielle systemer. Vurderingerne omfattede også overensstemmelsen mellem organisationens mål og 2015-målene/fattigdomsstrategierne og organisationens understøttelse af harmonisering, nationalt ejerskab og fælles program- og bistandsarrangementer. Desuden omfattede vurderingen organisationernes bidrag til korruptionsbekæmpelse.

42. Resultatet af vurderingen for 2004 blev givet i Danidas "Annual Performance Report" som den procentvis andel af organisationer, der overordnet eller for hvert emne vurderes til a) meget tilfredsstillende, b) tilfredsstillende, c) mindre tilfredsstillende eller d) utilfredsstillende.

Den organisatoriske og administrative effektivitet blev for 2 organisationer vurderet som meget tilfredsstillende, mens den for 14 ud af 16 organisationer blev vurderet som tilfredsstillende.

43. Repræsentationerne i programsamarbejdslandene vurderer organisationernes indsats på landeniveau. Vurderingerne omfattede for 2004 organisationernes generelle indsats, deres tilpasning af strategier til 2015-målene/fattigdomsstrategierne, deres bidrag i overvågningen af fat-

tigdomsbekæmpelsen og deres resultater i de pågældende lande. Resultatet af undersøgelsen er omtalt i Danidas "Annual Performance Report" for 2004.

Vurderingerne dækkede 13 multilaterale organisationer. Udenrigsministeriet valgte imidlertid kun at vise resultaterne for Verdensbanken, UNDP, UNICEF og EU, idet informationerne om de resterende var for sporadiske til at kunne anvendes. Verdensbanken og UNDP blev vurderet som tilfredsstillende, mens UNICEF's indsats på landeniveau var mindre tilfredsstillende med hensyn til tilpasning til fattigdomsstrategierne og til harmonisering.

44. I 2005 blev repræsentationerne bedt om at vurdere de 3 vigtigste samarbejdspartnere blandt organisationerne, hvilket betød, at flere organisationer ikke blev vurderet af nogen repræsentation.

Ministeriet har i "Annual Performance Report" for 2005 koncentreret præsentationen om de 7 organisationer, der var bedst dækket af besvarelserne, og samlet resultaterne fra både de multilaterale repræsentationer og repræsentationerne i programsamarbejdslandene.

FN-missionen vurderede i 2005 UNDP's indsats som overordnet tilfredsstillende og målopfyldelsen som meget tilfredsstillende. Missionen fandt, at UNDP generelt havde forbedret sin effektivitet i de senere år, og at opfølgningen på handlingsplanen viste passende fremskridt i retning af opfyldelse af specifikke danske mål.

FN-missionen vurderede UNAIDS' overordnede indsats som tilfredsstillende og meget tilfredsstillende med hensyn til harmonisering.

Også Verdensbankens indsats blev overordnet vurderet som tilfredsstillende.

Vurderingen af WHO og UNICEF fremgår ikke af rapporten.

45. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet årligt på et ensartet grundlag vurderer orga-

nisationernes indsats vedrørende 2015-målene mv. ud fra de mål, ministeriet har opstillet i organisationsstrategier og handlingsplaner.

Ad 2. Fælles donorvurderinger i MOPAN

46. Danmark deltager i et samarbejde med en række donorlande i MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network) om fælles vurderinger af kvaliteten af udvalgte mul-

tilaterale organisationers samarbejde med programsamarbejdslandene og med andre multilaterale organisationer. Siden 2003, hvor disse vurderinger blev påbegyndt, har alle de 5 organisationer, der er omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse, været genstand for en MOPAN-vurdering. MOPAN-gruppen omfatter Østrig, Canada, Danmark, Finland, Holland, Norge, Sverige, Schweiz og Storbritannien. Resultatet af MOPAN-samarbejdet er vist i boks 3.

Boks 3. MOPAN-undersøgelser af de udvalgte organisationer

Verdensbanken

MOPAN Pilot Survey 2003, som fokuserede på sundhed, konkluderede:

- Verdensbanken havde stærk indflydelse på nationale sundhedspolitikker.
- Verdensbanken manglede tilstrækkelig teknisk kapacitet på landeniveau.
- Verdensbanken var ikke decentraliseret, men snarere recentraliseret.
- Verdensbanken var effektiv til at opbygge national kapacitet på centrale niveauer.

MOPAN Survey 2005 konkluderede:

- Verdensbanken blev opfattet som en ledende aktør i politikudvikling og samarbejde.
- Verdensbanken havde stærk nærværelse og indflydelse på landeniveau som hovedrolleindehaveren i den politiske dialog om og støtte til nationale fattigdomsstrategier.
- Verdensbanken var bedre til at fremme tilpasning og harmonisering, men fremgangen er langsom.
- Der også var brug for forbedret kapacitetsudvikling og lydhørhed over for landene.

UNICEF

MOPAN Pilot Survey 2003 konkluderede:

- UNICEF's største styrke var organisationens brede netværk og erfaring på distrikts- og lokalniveau og dens evne til kapacitetsopbygning fra grunden. UNICEF havde stor erfaring i at dække utilgængelige områder og var førende i at tilpasse sine områder til lokale betingelser.
- UNICEF arbejdede dog for isoleret i forhold til andre donorer.
- Kvaliteten af UNICEF's tekniske støtte var passende, og UNICEF var fleksibel og mødte værtslandets krav og prioriteter.
- UNICEF var en vigtig opinionsleder.
- UNICEF var ikke en nøglespiller i at understøtte udarbejdelsen af fattigdomsstrategier eller generel national sundhedspolitik.

UNDP

MOPAN Survey 2004 konkluderede:

- UNDP var en afgørende spiller i udviklingsbestrebelse, både som multilateral organisation med sit eget program og i rollen som koordinator af FN's udviklingssystem. Med et omfattende netværk og altomfattende mandat skulle UNDP leve op til mange forskellige forventninger. Den almindelige opfattelse var, at UNDP lever bedre op til forventningerne med hensyn til nationalt partnerskab end med hensyn til partnerskab mellem organisationerne.
- UNDP's bidrag i den politiske dialog sås som vigtigt og positivt, særligt i forbindelse med 2015-målene. UNDP var dog svag, når der var kontroversielle emner på spil.
- UNDP udførte kapacitetsopbygning af god kvalitet.

- Dog synes UNDP stadig at foretrække at støtte gennem egne projekter og underminerer derved varige effekter i forhold til kapacitetsudviklingen.
- Der var udtrykt forbehold vedrørende UNDP's evne til at skabe ejerskab på det nationale plan.

WHO

MOPAN Pilot Exercise 2003 konkluderede:

- WHO opfattedes som effektiv til at hjælpe regeringen med at kontrollere nye projekter og initiativer.
- WHO's tekniske support og kapacitet ansås stort set som værende tilpas og fleksibel.
- WHO opfattedes som en af de vigtigste meningsdannere i sundhedsspørgsmål, men klarede ikke altid at slå igennem med hensyn til sundhedspolitikker. Nogle fandt, at WHO burde spille en mere aktiv rolle i koordinationen mellem de respektive sundhedsministerier og andre partnere, herunder andre donororganisationer.

UNAIDS

MOPAN Synthesis Report, november 2005, konkluderede:

- UNAIDS var et lille program med begrænsede resurser, som med disse begrænsninger gør et godt arbejde med at lette og støtte både nationale, FN-organisationernes og donorsammenslutningernes anstrengelser for at bekæmpe hiv/aids.
- UNAIDS lettede generelt den politiske dialog, dog var indsatsen i nogle lande for lille.
- UNAIDS var blevet bedre til at imødekomme regeringernes krav og til at tilpasse programmerne til nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier.

Ad 3. Peer review af evalueringssystemer

47. DAC (Development Assistance Committee) er OECD's udviklingskomité. Udenrigsministeriet deltager i DAC's evalueringsnetværk i det internationale samarbejde om at øge effektiviteten af evalueringsarbejdet. Netværket har på baggrund af en analyse i 2004-2005 af hidtidige erfaringer med fællesevalueringer udarbejdet en DAC-vejledning for fællesevalueringer, som blev godkendt i marts 2006.

Netværket har endvidere i 2006 udarbejdet nye kvalitetsstandarder for evaluering af udviklingsbistand.

48. Fælles evalueringer af multilaterale organisationer er omkostningstunge og tidskrævende for alle parter, og det vil derfor være en fordel, hvis organisationerne selv er i stand til at levere relevant og troværdig dokumentation for deres indsats. Som grundlag for at kunne basere sig på organisationernes egne evalueringer har Danmark i et donornetværk i OECD/DAC-regi været med til at udvikle et koncept for fælles vurderinger af organisationens egne evalueringer.

Netværket foretager fælles reviews af de multilaterale organisationers monitorerings- og evalueringssystemer, herunder deres kapacitet og opgaveudførelse, og det vurderes – i overensstemmelse med internationale standarder – om organisationernes evalueringer er uafhængige og troværdige, veldokumenterede og anvendelige som erfaringsopsamling og til læring i organisationen.

Netværket vil som næste skridt udarbejde et system for evaluering af multilaterale organisationer baseret på organisationernes egne monitorerings- og evalueringssystemer.

49. Netværket foretog i 2005 et peer review (en vurdering ved fagfæller af en organisations systemer mv.) af UNDP's evalueringskontor. Vurderingen omfattede grundige analyser af kvaliteten af UNDP's evalueringsrapporter samt interview med UNDP's bestyrelsesmedlemmer og de uafhængige konsulenter, der udfører evalueringer for UNDP. Rapporten konkluderede overordnet, at evalueringskontoret har en acceptabel grad af uafhængighed og leverer evalueringer, der er troværdige, veldokumenterede og anvendelige.

delige, især til erfaringsopsamling og læring i organisationen. Men ifølge rapporten udnyttes evalueringers potentiale som dokumentation af opnåede resultater ikke tilstrækkeligt, dels fordi evalueringerne ikke har tilstrækkeligt fokus på resultatmåling, dels fordi den nødvendige basis for resultatmåling i form af pålidelige data fra økonomistyringssystemet og fra decentrale målinger ikke er til stede.

UNDP har sideløbende med reviewet udarbejdet et udkast til en evalueringspolitik, der sammen med rapporten blev præsenteret for UNDP's bestyrelse i marts 2006. Evalueringspolitikken, der i høj grad imødekommer rapportens anbefalinger til forbedringer, er godkendt af bestyrelsen på årsmødet i juni 2006.

Ad 4. Vurderinger af resultatmålingssystem

50. Udenrigsministeriet har udarbejdet et koncept for fælles vurdering af organisationernes resultatmålingssystemer. Vurderingerne skal danne baggrund for, at ministeriet kan anvende organisationernes egne vurderinger af deres målopfyldelse, herunder også målopfyldelsen på danske handlingsplaner og strategier for organisationerne. Udenrigsministeriet foretog i 2005 de første 2 analyser vedrørende IFAD (International Fund for Agricultural Development) og OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) og drøftede derpå resultaterne med andre donorer. Der er efterfølgende foretaget analyser af UNDP og UNFPA (United Nations Fund for Population Activities). Analyserne blev med anbefalinger til forbedringer drøftet med donorer og de 2 organisationer i slutningen af januar 2006 i forbindelse med bestyrelsesmøderne i organisationerne.

UNICEF forventes at være genstand for den næste vurdering.

51. Analysen af UNDP viste, at organisationen har gjort store fremskridt i udvikling, struktu-

rering og implementering af værktøjer og systemer til resultatbaseret ledelse.

Nye omfattende krav til det resultatbaserede ledelsessystem på grund af et udviklet og komplekst bistandsmiljø gør imidlertid, at UNDP bør definere ønskede resultater i planlægningen. Analyserapporten giver anbefalinger til UNDP's rapportering om resultater, der skal gøre UNDP's rapport lettere at læse, og anbefalinger om at udvikle mere pålidelige data på visse områder. Det anbefales også, at UNDP iværksætter målrettede initiativer for at integrere resultaterne i ledelsesprocessen og bl.a. skaber forbindelse mellem resultater og resurseallokering.

Desuden anbefales det donorerne at være mere klare i deres ønsker til UNDP's resultater.

Ad 5. Eksterne evalueringer af organisationernes indsats

52. Udenrigsministeriet gennemfører selv eller i samarbejde med andre donorer evalueringer af organisationernes indsats.

Udenrigsministeriet udsendte i marts 2005 et evalueringsprogram for 2005-2006, omfattende i alt 24 evalueringer, bestående af tematiske evalueringer på tværs af sektorer og lande, evalueringer af bistandsformer, landeprogramevalueringer, sektorevalueringer, igangværende eller afsluttede projekter og programmer samt multilateral bistand.

Et ajourført evalueringsprogram for 2006-2007 blev udsendt i december 2005.

53. 5 evalueringer i 2005 vedrørte multilateral bistand og udførtes i fællesskab med andre donorer. Evalueringerne vedrørte EU-bistanden, IFAD, World Food Programme (WFP), International Trade Centre (ITC) og UNDP's evalueringskontor.

3 af disse evalueringer – IFAD, WFP og UNDP's evalueringskontor – blev afsluttet i

2005. Undersøgelsen af UNDP's evalueringskontor blev udført som et review og er omtalt i pkt. 49.

Undersøgelsen af IFAD og WFP fokuserede ifølge ministeriet særligt på en vurdering af konkrete resultater og målopfyldelse.

I 2006 er planlagt 2 fællesevalueringer af multilaterale organisationer, dels den tidligere påbegyndte evaluering af EU-bistanden, dels et nyt påbegyndt review af UNICEF's evalueringskapacitet.

54. Tabel 3 viser de vurderinger og evalueringer, som Udenrigsministeriet har foretaget af de udvalgte organisationer på eget initiativ eller i samarbejde med andre donorer. Tabellen omfatter evalueringer af organisationernes indsats, men ikke evalueringer af projekter og programmer, som organisationerne har været involveret i.

Det fremgår, at Danmark ikke i de seneste år har medvirket i en egentlig evaluering af en af disse organisationer i form af en direkte undersøgelse i organisationen ved eksterne evaluatore.

Tabel 3. Vurderinger af de undersøgte organisationer foretaget af Udenrigsministeriet alene eller sammen med andre donorer i 2003-2005

	Iværksætter	WHO	UNAIDS	UNDP	UNICEF	Verdensbanken
Generel overordnet vurdering – multilaterale repræsentationer	Danmark	2004 2005	2005	2004 2005	2004 2005	2004 2005
Generel overordnet vurdering – bilaterale repræsentationer	Danmark	2004	2004	2004 2005	2004 2005	2004 2005
Vurdering af samarbejde (MOPAN)	Fælles	2003	2005	2004	2003 2005	2003 2005
Peer review af evaluerings-systemer (OECD/DAC)	Fælles			2005	(2006)	
Vurdering af resultatmålings-systemer	Danmark/ Fælles			2005		
Egentlige eksterne evalueringer	Danmark/ Fælles					

55. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet – på eget initiativ og i samarbejde med andre donorer – vurderer og evaluerer de multilaterale organisationer.

Udenrigsministeriets system for monitorering af bistanden til de internationale organisationer består af en lang række værktøjer, der hver for sig anvendes i vurderingen af dele af organisationernes indsats og således dækker både den generelle indsats, samarbejde og harmonisering,

evaluerings-, monitorerings- og resultatmålings-systemer.

Undersøgelsen har dog vist, at de fælles donorrangeringer overvejende baseres på donorerne eget kendskab til organisationerne eller udføres som peer reviews og ikke som egentlige evalueringer baseret på selvstændige undersøgelser i organisationerne med dokumenterede resultater. For de udvalgte organisationer har undersøgelsen vist, at Danmark ikke i de senere år har

medvirket til at iværksætte eksterne evalueringer af effekten af organisationernes indsats, men at ministeriet har medvirket ved eksterne evalueringer af en række andre internationale organisationer.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmark sammen med andre donorlande vurderer, om organisationernes systemer er tilstrækkelig pålidelige til, at man kan basere sig på organisationernes egne evalueringer af deres effektivitet.

Rigsrevisionen vil imidlertid anbefale Udenrigsministeriet at arbejde for, at der samtidig etableres en ordning, hvorefter ministeriet i et donorsamarbejde med bestemte intervaller vurderer, i hvilket omfang der er behov for eksterne evalueringer af den enkelte organisation.

I denne vurdering kan også indgå resultaterne af forvaltningsrevisionen ved uafhængige eksterne revisorer.

b. Udenrigsministeriets krav til bedre evalueringer i organisationerne og til forvaltningsrevision

56. Udenrigsministeriet bør medvirke til, at der foretages pålidelige analyser af effekten af organisationernes indsats.

Det er et grundlæggende krav, at evalueringsenheder og revisionsenheder skal være uafhængige i udførelsen af deres opgaver.

Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet i organisationsstrategier mv. stiller krav til de multilaterale organisationers evalueringer og til forvaltningsrevision.

57. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) er den internationale sammenslutning af rigsrevisioner. Rigsrevisionen er formand for en international taskforce, der arbejder med implementeringen af INTOSAI's principper for revisionen af internationale institutioner.

Boks 4 viser de principper, som INTOSAI har vedtaget for revisionen af internationale institutioner.

Boks 4. INTOSAI's principper for revision af internationale institutioner

Principperne er:

1. Alle internationale institutioner, som finansieres eller støttes af offentlige midler, bør være underlagt revision af rigsrevisioner for at fremme bedre ledelse, gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den eksterne revisor bør

2. være uafhængig i forbindelse med revisionen
3. have tilstrækkelig hjemmel til at udføre revisionen i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik
4. have tilstrækkelige resurser til at gennemføre revisionen
5. have ret og pligt til at rapportere om resultaterne af revisionen til de berørte medlemslande gennem institutionernes besluttende organer
6. udføre revisionen i overensstemmelse med relevante professionelle og etiske standarder
7. udnævnes gennem en åben, fair og gennemsigtig proces.

Under det 3. princip anbefaler INTOSAI, at revisionen udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Det fremgår af retningslinjerne, at dette bl.a. indebærer, at revisionsmandatet skal omfatte både lovmæssighed og forvaltningsrevision.

Organisationernes evalueringer

58. Rigsrevisionen har ved møder med de udvalgte organisationer orienteret sig om disses evalueringsfunktioner.

Undersøgelsen viste, at UNDP, UNICEF og Verdensbanken alle har særskilte evalueringsenheder, der er organisatorisk placeret uafhængigt af de ledende funktioner og er uafhængige i udførelsen af deres arbejde, mens WHO og UNAIDS fortsat arbejder på at forbedre deres evalueringsfunktioner.

59. Udenrigsministeriet har i organisationsstrategier og handlingsplaner stillet krav til organisationernes evalueringer og deres anvendelse af resultaterne.

Ministeriet har således bl.a. stillet krav til WHO om en klar politik for integrering af sundhedsrelaterede 2015-mål i monitorering og evaluering og til UNAIDS om at investere i monitorerings- og evalueringskapaciteten. UNICEF skal fortsætte med at styrke sin monitorerings- og evalueringsfunktion, og ministeriet vil følge organisationens implementering af en ny evalueringspolitik. Både UNICEF og UNDP skal sikre, at resultaterne fra monitorerings- og evaluerings-systemer anvendes i beslutningstagningen.

60. Som tidligere omtalt har Udenrigsministeriet i OECD/DAC-regi påbegyndt et samarbejde med ligesindede donorlande om evaluering af de

multilaterale organisationers monitorerings- og evalueringsystemer.

Revisionsorganernes forvaltningsrevision

61. Alle de 5 udvalgte organisationer har interne revisioner, som er uafhængigt placeret i organisationen. De interne revisioner udfører forvaltningsrevision og vurderer herunder i et vist omfang organisationernes målopfyldelse og effekten af deres indsats.

WHO, UNAIDS og Verdensbanken har som særorganisationer i FN-systemet deres egne eksterne revisorer, mens FN's revisionsråd, Board of Auditors, er ekstern revisor for bl.a. UNDP og UNICEF.

Boks 5 viser de forskellige revisionsorganer i FN, de undersøgte FN-organisationer og Verdensbanken.

Boks 5. Revisionsorganerne i FN, de undersøgte FN-organisationer og Verdensbanken

FN's interne revision. Office of Internal Oversight (OIOS), bistår generalsekretæren med intern revision, undersøgelser, evalueringer, monitoreringer og inspektioner. OIOS' budget har hidtil kun omfattet revision af Generalsekretariatet samt UN-Habitat og UNHCR.

OIOS udfører på ad hoc-basis og mod betaling revisionsmæssig assistance til fonde, programmer og særorganisationer.

FN's revisionsråd, Board of Auditors (BoA), varetager den eksterne revision af de organer, som helt eller delvis finansieres over FN's regulære budget.

For FN's særorganisationer udbydes den eksterne revision blandt medlemslandenes rigsrevisorer.

FN's eksterne revisionspanel, UN Panel of External Auditors, koordinerer den samlede revisionsindsats i FN.

FN's fælles undersøgelsesenhed, Joint Inspection Unit (JIU), har til opgave at foretage undersøgelser af alle forhold vedrørende FN's hovedorganer, fonde og programmer (herunder UNDP og UNICEF) og af særorganisationers (herunder WHO's, men ikke Verdensbankens) effektivitet og udnyttelse af tildelte midler.

UNDP's interne revisionskontor, Office of Audit and Performance Review (OAPR), varetager den interne revision af UNDP.

Den eksterne revision varetages af BoA.

UNICEF's interne revisionskontor, Office of Internal Audit (OIA), varetager den interne revision af UNICEF.

Den eksterne revision varetages af BoA.

WHO's interne revisionskontor, Internal Oversight Services (IOS), varetager den interne revision af WHO og UNAIDS.

Den eksterne revision af WHO og UNAIDS varetages af den indiske rigsrevisor frem til 2008.

Verdensbankens interne revisionskontor varetager den interne revision af Verdensbanken.

Verdensbankens eksterne revision varetages af en privat ekstern revisor, som for tiden er Deloitte.

Verdensbankens revisionskomité, Audit Committee (AC), bistår bestyrelsen i at overvåge og træffe beslutninger vedrørende bankens finansielle og regnskabsmæssige forhold.

62. FN's fælles undersøgelsesenhed JIU (Joint Inspection Unit) udfører evalueringer og tværgående undersøgelser i hele FN-systemet. JIU arbejder for at forbedre administrative og finansielle funktioner i FN-systemet og assisterer FN-institutionernes ledelse med at forbedre effektivitet og produktivitet, styrke koordinationen og identificere "best practice".

63. Board of Auditors udfører bl.a. evalueringer af programmernes udførelse og har også mulighed for at udføre forvaltningsrevision, men undersøgelsen har vist, at Board of Auditors kun udfører forvaltningsrevision i beskedent omfang. Board of Auditors giver anbefalinger om administrative og budgetmæssige spørgsmål. Board of Auditors samarbejder med de interne revisionsorganer for at undgå overlappende revision.

Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at FN's revisionspanel har iværksat en analyse af, hvordan medlemmerne af Board of Auditors gennemfører forvaltningsrevision i deres hjemlande. Formålet med analysen er bl.a. at styrke forvaltningsrevisionen. Resultatet af dette arbejde forventes at foreligge i december 2006.

64. Udenrigsministeriet har ikke i organisationsstrategier eller handlingsplaner opstillet krav til revisionen af organisationerne.

Undersøgelsen har vist, at de multilaterale repræsentationer vurderer revisionen i forbindelse med de årlige vurderinger af organisationernes indsats. Ministeriet havde imidlertid ikke vurderet, i hvilket omfang den interne eller eksterne revision foretager forvaltningsrevision, eller om ministeriet finder udførelsen heraf tilfredsstillende.

65. Undersøgelsen har vist, at organisationernes eksterne revisorer ikke – eller næsten ikke – udfører forvaltningsrevision af organisationerne.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør arbejde for, at bl.a. FN's revisionsråd, Board of Auditors, regelmæssigt udfører forvaltningsrevision

som en integreret del af revisionen af de multilaterale organisationer. Denne forvaltningsrevision kan med fordel udnytte den eksisterende viden i JIU, de interne revisionsorganer og organisationernes evalueringsenheder.

B. Brugen af oplysninger fra missioner og ambassader i prioriteringsprocessen

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om effekten af organisationernes indsats indgår i beslutningsgrundlaget for regeringens overordnede prioritering af udviklingsbistanden.

Det er i den forbindelse undersøgt, om regeringen i sine årlige udviklingspolitiske udmeldinger har taget højde for den viden, der er i ministeriet om de forskellige organisationers effektivitet.

67. I "En verden til forskel" fra 2003 oplyses det fx, at fokuseringen af den multilaterale bistand indebærer en markant nedprioritering af samarbejdet med en række organisationer og programmer, fx ILO, UNESCO og UNIDO, der ifølge Udenrigsministeriet ikke har tilstrækkelig gennemslagskraft på landeniveau. Disse 3 organisationer fik således nedskåret det danske bidrag med tilsammen 150 mio. kr. i perioden 2004-2008.

68. Udenrigsministeriet underkastede i 2005 – som et led i indsatsen for at fokusere og effektivisere den danske bistand – Danmarks bidrag til multilaterale organisationer et kritisk eftersyn og rapporterede herom i "Kritisk eftersyn af den multilaterale bistand". Der var ifølge ministeriet lagt op til en vurdering af, om de enkelte organisationers aktiviteter var i overensstemmelse med danske udviklingspolitiske prioriteter, og om organisationerne var effektive. I publikationen nævnes det fx, at IFAD kun har en begrænset merværdi i forhold til de andre organisationer, hvorfor bevillingen til organisationen nedskæres. Prioriteringerne fremgår af Udenrigsministeriets publikation "Globalisering – fremskridt i fælles-

skab" fra 2005 med regeringens udviklingspolitiske prioriteter for 2006-2010.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er overensstemmelse mellem repræsentationernes vurderinger af Verdensbanken, UNDP og UNICEF i "Annual Performance Report" for 2004 og vurderingerne i "Kritisk eftersyn af den multilaterale bistand".

69. Det kan også fremgå af finanslovens anmærkninger, at der er benyttet informationer fra fx evalueringer ved udarbejdelsen af et bevillingsforslag, som det fx er tilfældet for bevillingen til FN's befolkningsfond (UNFPA) på finansloven for 2005, hvor det oplyses, at organisationen har ændret sine prioriteter på baggrund af anbefalingerne i en evaluering af organisationens indsats over for unge.

70. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets vurdering af de multilaterale organisationers effektivitet indgår i regeringens overordnede prioritering af udviklingsbistanden.

Udenrigsministeriet understreger dog, at der også indgår andre parametre i beslutningsgrundlaget, når der skal tildeles midler til de multilaterale organisationer, herunder en politisk prioritering af fordelingen af den danske bistand.

V. Organisationernes korruptionsbekæmpelse

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriets overvågning af de internationale organisationers korruptionsbekæmpelse er ikke helt tilfredsstillende.

Denne vurdering bygger på:

- Udenrigsministeriet iværksatte i 2003, som en af de første donorer, en omfattende handlingsplan for korruptionsbekæmpelse, som

også omfatter samarbejdet med de internationale organisationer. Udenrigsministeriet har imidlertid ikke gennemført planens målsætning om en drøftelse af korruptionsbekæmpelse i årsforhandlingerne med alle organisationerne senest i 2005.

- Organisationernes politikker for bekæmpelse af korruption er forskellige, men omfatter alle adfærdskodeks, nultolerance, undervisning, undersøgelse af anmeldte mistanker og rapportering. UNICEF's nye vejledning om organisationens politik for korruptionsbekæmpelse foreligger dog fortsat kun i udkast, og flere af organisationerne har ikke gennemført en fyldestgørende undervisning i emnet.
- Udenrigsministeriets repræsentationer monitorerer de multilaterale organisationers indsats i korruptionsbekæmpelsen, men Udenrigsministeriet har ikke udmeldt mål eller parametre for denne vurdering. Rigsrevisionen anbefaler Udenrigsministeriet at opprioritere monitoreringen af organisationernes korruptionsbekæmpelsesindsats. Ministeriet er enig i denne anbefaling.

71. For at vurdere om Udenrigsministeriets overvågning af organisationernes korruptionsbekæmpelse er tilfredsstillende, har Rigsrevisionen undersøgt, om Udenrigsministeriet har en strategi eller en handlingsplan for korruptionsbekæmpelse, om organisationerne har en strategi e.l. for korruptionsbekæmpelse, og om ministeriet har fastsat konkrete krav til organisationernes korruptionsbekæmpelse som grundlag for vurderingen af deres indsats.

A. Udenrigsministeriets korruptionsbekæmpelsesindsats

72. Udenrigsministeriet iværksatte i 2003, som en af de første donorer, en omfattende handlings-

plan for korruptionsbekæmpelse med det formål at opprioritere korruptionsbekæmpelse i forvaltningen af udviklingsbistanden og at integrere korruptionsbekæmpelse som en naturlig del af forvaltningen. Med iværksættelsen indførte ministeriet nultolerance over for korruption og bestikkelse både inden for egne rækker, i Danida-støttede programmer og projekter og hos samarbejdspartnere.

Handlingsplanen beskriver aktiviteter til bekæmpelse af korruption og angiver frister for aktiviteterernes gennemførelse.

De overordnede mål i handlingsplanen er:

- at forebygge korruption i bistandsadministrationen
- at forebygge korruption i modtagerlandenes brug af dansk bistand
- at hjælpe med at bekæmpe korruption bredt i de lande, der modtager dansk bistand.

73. Ministeriet har etableret en særlig hotline, hvor personer, der får kendskab til uregelmæssig omgang med danske bistandsmidler, kan indberette herom. Ministeriet har desuden udarbejdet et adfærdskodeks, ”code of conduct”, med anvisninger på, hvordan medarbejderne skal reagere i tilfælde af mistanke om korruption.

Ministeriets medarbejdere, der udsendes til udviklingslandene, gennemgår forinden et internt kursus i antikorrupition. Alle ministeriets medarbejdere har desuden adgang til et edb-baseret undervisningsprogram herom.

74. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at handlingsplanens primære fokus er den bilaterale bistand, men at den også omfatter samarbejdet med de multilaterale organisationer.

Det indgår i planen, at Udenrigsministeriet regelmæssigt i forbindelse med den årlige dialog med organisationerne vil undersøge organisatio-

nerne interne politikker og procedurer for korruptionsbekæmpelse såvel som politikker, strategier og implementering af aktiviteter til bekæmpelse af korruption i modtagerlandene. Det fremgår ligeledes, at organisationernes korruptionsbekæmpelsesindsats skal tages op i forbindelse med ministeriets årsforhandlinger med organisationerne mindst én gang inden 1. januar 2005.

75. Undersøgelsen har vist, at spørgsmål i relation til korruptionsbekæmpelse blev bragt op fra dansk side under højniveaunkonsultationerne med Verdensbanken i december 2005, mens det ikke har indgået i årsforhandlingerne med UNDP, UNICEF og WHO.

Ministeriet har oplyst, at antikorrupition har indgået i nogle af de årlige dialoger og i andre sammenhænge i mere uformelle dialoger, og at ministeriet ikke har fundet behov for at tage emnet op på højt niveau. Ifølge ministeriet vurderes afrapporteringen fra organisationerne og den generelle forvaltning i de multilaterale organisationer løbende, ligesom ministeriet følger organisationernes politikker og procedurer vedrørende integritet, korruption og forvaltning samt implementeringen heraf.

76. Udenrigsministeriet anfører i sin rapport fra 2004 vedrørende implementering af antikorrupitionshandlingsplanen for 2003-2008, at ministeriet i den kommende tid vil fokusere på at styrke antikorrupitionstiltagene i bl.a. den multilaterale bistand.

Udenrigsministeriet har endnu ikke fulgt op på rapporten, men har i maj 2006 oplyst, at ministeriet planlægger at igangsætte følgende initiativer:

Ministeriet vil sikre løbende uddannelse i korruptionsbekæmpelse af alle ministeriets medarbejdere, som har berøring med dansk udviklingsbistand i såvel ude- som hjemmetjenesten.

Ministeriet vil vurdere de multilaterale organisationers korruptionsbekæmpelse med ud-

gangspunkt i Danidas handlingsplan og som en del af den generelle vurdering af organisationens forvaltning. Ministeriet har oplistet en række elementer, der – afhængigt af behov og forholdene i organisationerne – vil indgå i denne vurdering, herunder bl.a. organisationens rapportering om efterforskning, dens politikker, strategier eller handlingsplaner samt retningslinjer for korruptionsbekæmpelse, uddannelse af medarbejdere og procedurer for behandling af henvendelser om mistanke om korruption.

Ministeriet vil drøfte status for korruptionsbekæmpelse internt i de multilaterale organisationer og ved højniveaunkonsultationer, når vurderingen af deres korruptionsbekæmpelsesindsats tilsiger det.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at de nævnte tiltag bør indgå i ministeriets monitoring af korruptionsbekæmpelsesindsatsen.

Krav i organisationsstrategier

77. Rigsrevisionens gennemgang af Udenrigsministeriets organisationsstrategier og handlingsplaner for de undersøgte organisationer viser, at Udenrigsministeriet ikke heri har stillet konkrete krav til organisationernes korruptionsbekæmpelse. Ministeriet har oplyst, at organisationsstrategierne er grundlaget for samarbejdet med de respektive organisationer, og at disse strategier fokuserer på områder af høj prioritet, som kræver en særlig indsats i den pågældende periode.

Udenrigsministeriets vurdering

78. De multilaterale repræsentationer vurderer årligt organisationernes bidrag til korruptionsbekæmpelse som led i den samlede vurdering af organisationernes indsats. Udenrigsministeriet har for alle de undersøgte organisationer vurderet organisationernes indsats som tilfredsstillende i 2005.

B. De multilaterale organisationers korruptionsbekæmpelsesindsats

79. Korruptionsbekæmpelse er et vigtigt element til sikring af, at udviklingsbistanden når frem til den primære målgruppe.

I FN-regi har særligt korruptionsskandalen omkring FN's olie-for-mad program været omtalt i medierne.

Olie-for-mad programmet og de efterfølgende reformtiltag er omtalt i boks 6.

Boks 6. FN's olie-for-mad program

Olie-for-mad programmet blev iværksat af FN med Sikkerhedsrådets resolution nr. 986 den 14. april 1995 og afsluttedes den 21. november 2003. Programmet havde til formål at yde humanitær bistand til Irak, indtil landet overholdt sine forpligtelser over for FN. Programmet blev finansieret af Iraks indtægter fra olieeksporten, som gennem programmet anvendtes til indkøb af humanitære varer.

En uafhængig undersøgelseskommission (også betegnet Volcker-kommissionen) blev oprettet af generalsekretær Kofi Annan i april 2004 for at undersøge administrationen af olie-for-mad programmet i forbindelse med anklager om overtrædelser af programmets regler.

Kommissionen afleverede i oktober 2005 sin afsluttende rapport, hvori 2.253 virksomheder, heraf 22 danske, beskyldtes for at have forbrudt sig mod olie-for-mad programmets regler gennem betaling af bestikkelse og returkommission til Saddam Husseins regime. Komitéen vurderer, at Saddam Hussein hentede i alt knap 1,8 mia. USD ind til styret ved at manipulere med olie-for-mad programmet. Svindlen foregik på trods af, at alle kontrakter mellem virksomhederne og Irak blev godkendt af sanktionskomitéen i New York, som skulle give tilladelsen til eksporten.

Bl.a. som følge af olie-for-mad skandalen har FN's generalsekretær lagt op til en række reformtiltag med henblik på styrkelse af FN's kontrol- og revisionskapacitet. Reformtiltagene indbefatter bl.a.:

1. **Styrkelse af FN's interne revision (OIOS).** Status: Generalforsamlingen godkendte i december 2005 en tilførsel af ekstra resurser til OIOS, bl.a. til finansiering af 39 nye stillinger. Iværksættelsen afventer en ekstern evaluering af FN's system for revision og overordnet intern kontrol med henblik på yderligere omorganisering/tilpasning. Resultaterne af evalueringen, som ifølge det oplyste skulle foreligge i juli 2006, forventes at skulle drøftes på Generalforsamlingen efter sommerferien.
2. **Etablering af en implementeringskomité, "oversight committee",** som bl.a. skal sikre implementering af anbefalinger fra Board of Auditors (BoA) og OIOS. Status: Afventer resultaterne og drøftelserne af den eksterne evaluering af FN's system for revision og overordnet intern kontrol.
3. **Etablering af en uafhængig rådgivende komité for overordnet intern kontrol, "Independent audit advisory committee",** som skal sikre uafhængighed for FN-organisationernes overordnede kontrolorganer. Komitéens rolle er defineret som ekspertrådgivning til Generalforsamlingen. Komitéen skal bl.a. sikre, at BoA og OIOS ikke møder forhindringer som fx manglende adgang til information eller manglende resurser til at udføre tilfredsstillende revision. Komitéen skal ligeledes deltage i udvælgelse af revisorer til BoA, og BoA skal udarbejde en årlig aktivitetsrapport, som skal inkludere information om BoA's interne kvalitetssikringsprocedurer til komitéen. Status: "Terms of reference" for komitéen er vedtaget, men man afventer resultaterne og drøftelserne af den eksterne evaluering af FN's system for revision og overordnet intern kontrol med henblik på eventuelle tilpasninger af "terms of reference". Der forventes derfor først at kunne opnås enighed om tilpasning af "terms of reference" i efteråret 2006.

Generelle FN-regler om bekæmpelse af korruption

80. FN vedtog i 2003 en konvention mod korruption med ikrafttrædelse i slutningen af 2005 efter ratificering i hvert enkelt land. FN-konventionen retter sig mod administrationen i de enkelte lande, såvel i den offentlige som i den private sektor. Den handler bl.a. om gennemsigtighed i administrationen og adfældsregler for offentligt ansatte, og den anbefaler at øge bevidstheden om korruption i samfundet og inddrage ikke-offentlige aktører samt civilsamfundet i korruptionsbekæmpelsen. Endvidere pålægger den landene at kriminalisere en række korruptions-

typer. Desuden indeholder den principper om tilbageførsel af ulovlige eller konfiskerede midler til oprindelseslandet.

FN-konventionen har fokus på udviklingslandenes egen bekæmpelse af korruption og primært i landenes egen administration.

81. FN har udgivet et globalt program mod korruption, som er en form for vejledning i, hvordan korruption kan bekæmpes, med beskrivelse af de værktøjer, FN-institutionerne kan bruge i arbejdet mod korruption. Programmet anbefaler FN-institutionerne at udarbejde og vedtage en antikorrupsionsstrategi som grundlag for senere gennemførelse af mere konkrete tiltag.

FN har desuden udarbejdet generelle standarder for medarbejderes adfærd, de såkaldte ICSC-standarder (International Civil Service Commission). Disse stiller bl.a. krav til god opførsel såsom ærlighed, sandfærdighed, upartiskhed, regelretted, ukorrupthed, ikke-diskriminering m.m. Der lægges stor vægt på, at medarbejderne alene tjener organisationens interesser og undgår interessekonflikter, og at der altid rapporteres til overordnede, hvis man får kendskab til brud på reglerne.

Organisationernes politikker for korruptionsbekæmpelse

82. Rigsrevisionen har vurderet de undersøgte organisationers korruptionsbekæmpelsesindsats på følgende punkter:

- Har organisationen en strategi/politik/handlingsplan for bekæmpelse af korruption?
- Er der nultolerance over for konstaterede tilfælde af korruption?
- Er der et adfærdskodeks for medarbejderne?
- Undervises medarbejderne i håndtering af tilfælde af korruption?
- Er der etableret en hotline til anmeldelse af mistanke om korruption?
- Undersøges anmeldte anklager om korruption af særlige enheder?
- Rapporteres der om korruption til medlemslandene?

Strategier for korruptionsbekæmpelse

83. Undersøgelsen viste, at de undersøgte multilaterale organisationer ikke havde en fælles stra-

tegi, men hver deres politik for bekæmpelse af korruption.

UNDP har udsendt en politisk erklæring vedrørende bedrageri mv. i organisationen og hos aftalepartnere, en tilhørende politik om ansvarlighed og disciplinære sanktioner og procedurer, et cirkulære om medarbejderes status, rettigheder og pligter samt retningslinjer for efterforskning af mistanker om bedrageri, korruption mv.

WHO har i april 2005 udsendt en revideret korruptionsforebyggelsespolitik og retningslinjer for forøget opmærksomhed på korruptionsbekæmpelse. UNAIDS følger WHO's retningslinjer.

Verdensbanken har en samlet korruptionsbekæmpelsesstrategi omfattende såvel korruptionsbekæmpelse internt i organisationen som korruptionsbekæmpelse i modtagerlandene.

84. UNICEF's korruptionsbekæmpelsesstrategi baserer sig på en finansiell vejledning nr. 29 fra 1988. UNICEF's eksterne revisor, Board of Auditors, har i revisionsrapporten for den 2-årige regnskabsperiode 2002-2003 kritiseret, at dele af vejledningen ikke var implementeret, og har anbefalet UNICEF at revidere sin overordnede antibedrageripolitik og opdatere vejledningen. UNICEF's interne revisionskontor har udarbejdet et udkast til en ny vejledning med retningslinjer og procedurer for rapportering og behandling af anklager om bedrageri, korruption og dårlig opførsel. Rigsrevisionen har ikke modtaget udkast til den nye vejledning, da denne endnu i juni 2006 har status som et internt arbejdsdokument, der fortsat drøftes af ledelsesgruppen i UNICEF.

Nultolerance

85. Alle organisationerne udviser nultolerance over for korruption inden for organisationen. Sanktionerne kan – afhængigt af skadens omfang og forholdets art – omfatte afskedigelse, an-

meldelse til det lokale politi samt inddrivelse af det uretmæssigt anvendte beløb. Nultolerance indebærer også, at der ikke tages hensyn til pågældende medarbejders status eller til ansættelsens varighed.

Sanktionerne udadtil vil desuden ofte omfatte listning og udelukkelse af kontraktparter, der har misbrugt organisationens midler.

Adfærdskodeks

86. Alle de undersøgte organisationer har et adfærdskodeks for medarbejderne. UNDP, UNICEF, WHO og UNAIDS følger FN's generelle adfærdskodeks.

Et tilsvarende adfærdskodeks gælder i Verdensbanken.

Undervisning i forebyggelse af korruption

87. Alle organisationerne underviser i et eller andet omfang medarbejderne i forebyggelse af korruption (fraud awareness training) eller har aktuelle planer om at indføre en sådan undervisning. Verdensbanken har erkendt behovet for særligt at intensivere undervisningen af medarbejdere i bankens landeafdelinger. WHO har i 2005 gennemført undervisning af seniorpersonalet, mens undervisning af ikke-seniorpersonale vil blive gennemført i 2006-2008.

UNDP's undersøgelsessektion har udgivet en diskette med værktøjer til forebyggelse af korruption.

Hotline

88. FN's interne revision, UNDP (fra 2005) og Verdensbanken har en hotline til undersøgelsessektionen, hvor alle kan rette henvendelse ved mistanke om misbrug, forkerte handlinger ("wrong doings") eller dårlig ledelse, og hvor der er mulighed for anonymitet. Banken har desuden en beskyttelsespolitik for interne meddelere, så-

kaldte "whistleblowers", for at ingen skal holde sig tilbage med en mistanke.

UNICEF vil også etablere en hotline og har under overvejelse at etablere beskyttelse af "whistleblowers". I WHO og UNAIDS rapporteres til nærmeste overordnede eller direkte til den interne revision, hvis der er mistanke om, at den overordnede er involveret. Alle i FN-systemet kan ligeledes benytte hotlinen til FN's interne revision.

Undersøgelse af anmeldelser

89. Undersøgelsen har vist, at alle organisationerne har etableret mekanismer for undersøgelse af anklager om korruption. UNDP har i 2004 etableret en undersøgelsessektion i UNDP's interne revisionskontor.

I UNICEF, i WHO og UNAIDS undersøges anmeldelser om formodet korruption af organisationernes interne revision.

Verdensbanken etablerede i 2001 en afdeling for institutionel integritet (INT), som varetager indsatsen mod korruption.

90. FN's interne revision udarbejdede i januar 2006 en rapport om en undersøgelse af indkøbsfunktionen i FN's afdeling for fredsbevarende operationer i 2000-2005. Undersøgelsen viste, at der var omfattende risiko for misbrug af midler ved indkøb til FN's fredsbevarende operationer. Dette havde medført tab af midler og væsentlige mangler i forudsætningerne for planlægningen af operationer.

Kontrollen med, at indkøb skete i overensstemmelse med reglerne, var utilstrækkelig. Fx var der sket brud på de kontroller, der skulle sikre, at indkøbene blev foretaget økonomisk. I flere tilfælde havde indkøbsbudgetterne været oppustet, hvilket medførte en opbygning af reserver af materiel ud over behovene.

Udenrigsministeriet har oplyst, at Generalforsamlingen følger op på sagen i sommeren 2006,

og at eventuelle sager om bedrageri mv. overgives til retsforfølgelse.

91. I perioden 2002-2003 undersøgte UNDP 20 anmeldelser om bedrageri, hvoraf tabet forbundet med de 13 sager beløb sig til 512.175 USD. I samme periode undersøgte UNICEF 37 anklager om bedrageri. De samlede finansielle omkostninger er ikke estimeret, men det anslås, at tabet i forbindelse med 24 af sagerne beløber sig til 703.356 USD. Begge organisationer arbejder på at få midlerne tilbagebetalt.

92. UNDP's undersøgelsessektion behandlede i 2004 25 henvendelser om forkerte handlinger. Disse resulterede i 12 egentlige undersøgelsesrapporter, 5 afskedigelser og 1 skriftlig advarsel,

mens resten drejede sig om mindre forseelser. UNDP har oplyst, at der i 2005 – efter indførelsen af en hotline – er modtaget 118 henvendelser om forkerte handlinger.

UNICEF's interne revisionskontor gennemgik i 2004 11 sager, som var anmeldt af landekontorerne.

Verdensbankens sanktionskomité mødtes i 2004 8 gange og drøftede 16 sager, udelukkede 55 firmaer og 71 individer og udfærdigede 7 skriftlige advarsler. 9 medarbejdere blev afskediget. 3 medarbejdere modtog andre former for disciplinære sanktioner.

Opgørelsen af de finansielle omkostninger for den 2-årige regnskabsperiode 2004-2005 foreligger endnu ikke. Boks 7 viser 2 eksempler på korruption i danskfinansierede projekter.

Boks 7. Eksempler på korruption i danskfinansierede projekter

Administration af tilskudsmidler i Verdensbanken

En sag om misbrug af danske midler i Verdensbankens konsulenttrustfonde er omtalt i pkt. 105 i Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002. Verdensbanken har i december 2005 på baggrund af en rapport fra bankens interne kvalitetssikringsenhed om gennemgang af 44 udvalgte bevillinger i 2004 konkluderet, at bankens forbedringer vedrørende kontrollen med trustfondene har været effektive. Udenrigsministeriet er enig i denne konklusion.

UNICEF Vietnam

Ambassaden i Hanoi informerede den 29. august 2002 Udenrigsministeriet om formodet misbrug af midler, finansieret af Danmark gennem UNICEF, i perioden 2001-2002. Udenrigsministeriet informerede Rigsrevisionen den følgende dag. Sagen omhandlede midler til et gadebørnsprojekt, som på uregelmæssig måde var gået til 2 ledende medarbejdere i den komité, der overvågede gennemførelsen af projektet. Sagen blev gennemgået af revisionsfirmaet KPMG, og misbruget blev anslået til ca. 70.000 kr. Udenrigsministeriet indberettede resultatet af sagen til Rigsrevisionen den 15. januar 2004, og sagen er nu afsluttet.

Information af medlemslandene

93. Organisationerne informerer medlemslandenes repræsentanter direkte om korruptionssager, der involverer midler fra disse lande. Desuden modtager repræsentanterne generel information om korruptionssager via rapporter fra organisationernes revisionsenheder og undersøgelseskontorer.

Udenrigsministeriet orienterer rutinemæssigt Rigsrevisionen om uregelmæssigheder med danske bistandsmidler.

94. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Udenrigsministeriet har en handlingsplan for korruptionsbekæmpelse, der omfatter samarbejdet med de internationale organisationer. Udenrigsministeriet har dog ikke gennemført planens målsætning om en drøftelse af korruptionsbekæmpelse i årsforhandlingerne med alle organisationerne senest i 2005.

Undersøgelsen har desuden vist, at organisationernes politikker for bekæmpelse af korruption er forskellige, men at de alle omfatter adfærdskodeks, nultolerance, undervisning, under-

søgelse af anmeldte mistanker og rapportering. UNICEF's nye vejledning om organisationens politik for korruptionsbekæmpelse foreligger dog fortsat kun i udkast, og flere af organisationerne har ikke gennemført en fyldestgørende undervisning i emnet.

Udenrigsministeriets repræsentationer monitorer de multilaterale organisationers indsats i korruptionsbekæmpelsen, men ministeriet har ikke udmeldt mål eller parametre for vurderingen af indsatsen.

Rigsrevisionen anbefaler Udenrigsministeriet at opprioritere monitoreringen af organisationernes korruptionsbekæmpelsesindsats. Ministeriet er enig i denne anbefaling.

VI. Organisationernes brug af budgetstøtte

Rigsrevisionens bemærkninger

Som udgangspunkt ydes der ikke finansiell budgetstøtte via de multilaterale organisationer. Denne støtte ydes kun i de særlige tilfælde, hvor organisationen har specifikke fordele og ekspertise, som understøtter denne form for udviklingsbistand.

Denne vurdering bygger på:

- Af de undersøgte organisationer bidrager kun Verdensbanken finansielt til direkte budgetstøtte, mens UNDP yder teknisk bistand til kapacitetsopbygning i forbindelse med budgetstøtte.
- Udenrigsministeriet finder ikke, at FN-organisationerne bør yde generel budgetstøtte, medmindre den pågældende organisation, sammenlignet med Danmark, har særlige fordele og administrative resurser, der gør den bedre i stand til at håndtere dialogen med modta-

gerlandet omkring det reformprogram, som er knyttet til budgetstøtten. Ministeriet finder, at det ellers vil være forbundet med unødige administrative ekstraomkostninger at yde budgetstøtten gennem disse organisationer. Rigsrevisionen er enig med ministeriet heri.

- Udenrigsministeriet finder, at Verdensbanken som finansiell institution har særlige komparative fordele i form af både ekspertise og finansielle instrumenter, som kan understøtte budgetstøtten. Budgetstøtteinstrumentet ses endvidere som en hensigtsmæssig måde at støtte gennemførelsen af policy-reformer og af de nationale fattigdomsstrategier, som banken aktivt bidrager til udarbejdelsen af. Rigsrevisionen finder, at ministeriets holdning er velbegrundet.

95. En del af de danske bidrag til organisationerne medgår til finansiering af administrationsomkostninger. Ministeriet bør generelt sikre, at udviklingsbistanden forvaltes effektivt, og bør overvåge, at bidragene til organisationerne ikke anvendes til formål, som varetages lige så godt af danske repræsentationer i det bilaterale udviklingsarbejde.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvornår der ydes budgetstøtte via multilaterale organisationer.

96. Ved generel budgetstøtte forstås støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den, som en integreret del af de samlede resurser, medfinansierer det nationale budget.

Sektorbudgetstøtte kanaliseres også ind i modtagerlandets statskasse, men er øremærket. Både generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte forvaltes efter modtagerlandets nationale regler og procedurer for økonomiforvaltning.

Budgetstøtte indebærer fleksibel medfinansiering af landenes offentlige udgifter. Forud for

beslutningen om eventuel budgetstøtte til et givet land foregår en dialog med regeringen om prioriteringerne i landets fattigdomsstrategi, herunder hvordan disse omsættes til praksis i landets årlige budgetter, samt hvilke resultater der forventes opnået ved gennemførelsen af strategien. Gennem budgetstøtte kan donorerne således hjælpe landene med at formulere deres økonomiske og sociale politikker, med reformer til fremme af god regeringsførelse samt med prioriteringen af de midler, modtagerlandet råder over til finansieringen af sit budget.

97. Det indgår som et element i Rom-erklæringen om harmonisering af bistandsindsatsen, at donorerne bør tilstræbe at give bistanden som budget- eller sektorprogramstøtte, og der ses i en række lande en tydelig stigning i anvendelsen af budgetstøtte. OECD's DAC har i 2004 estimeret, at den direkte budgetstøtte i nær fremtid må forventes at udgøre 1/3 af den samlede udviklingsbistand.

98. Danmark anvender ca. 5 % af den bilaterale udviklingsbistand som generel budgetstøtte til udviklingslandene, og Udenrigsministeriet forventer ikke nogen særlig forøgelse af denne andel i de kommende år.

99. Den internationale dagsorden for udviklingssamarbejdet med fokus på ejerskab, harmonisering og tilpasning medfører, at donorerne roller i bistandssamarbejdet ændres.

Med FN som en verdensomspændende donor har FN-organisationerne haft en klar komparativ fordel. Navnlig UNDP har i høj grad haft en koordinerende rolle og været aktiv i dialogen med modtagerlandenes regeringer.

Denne rolle er ikke længere givet på forhånd. I takt med donorerne stigende anvendelse af budgetstøtte og som følge af ønsket om øget donorharmonisering finder donorerne i stigende grad sammen om at koordinere denne form for bistand og indgår herunder i tæt dialog med mod-

tagerlandets regering om bl.a. landets udviklings- og fattigdomsstrategi.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at FN-organisationerne er opmærksomme på deres ændrede rolle i udviklingssamarbejdet og behovet for at definere/kende organisationernes komparative fordele. UNDG (FN's udviklingsgruppe) har således i februar 2005 udarbejdet et standpunktspapir om FN's rolle i et udviklingsmiljø under forandring.

Behovet for reformer er også et resultat af, at FN-systemet gennem årene har udviklet sig ved "knopskydning" og uden en samlet plan for den internationale arbejdsdeling. Udenrigsministeriet har oplyst, at der i en længere årrække har været bestræbelser på at effektivisere FN-systemet, herunder eventuelt gennem sammenlægninger af FN-organisationer med overlappende mandater. FN-topmødet i september 2005 vedtog, at dette arbejde skulle opprioriteres, og generalsekretæren har nedsat et højniveaupanel, som skal udarbejde konkrete forslag til reformer til drøftelse på FN's generalforsamling i efteråret 2006.

100. Af de undersøgte organisationer bidrager kun Verdensbanken finansielt til direkte budgetstøtte, men der er eksempler på, at både UNDP og UNICEF har bidraget til såkaldt "basket funding", hvor de sammen med andre donorer finansierer et sæt aktiviteter gennem en fælles, separat administreret konto. Desuden yder UNDP teknisk bistand til kapacitetsopbygning i forbindelse med budgetstøtte.

101. Verdensbankens anvendelse af budgetstøtte (i form af "Development Policy Lending") varierer fra år til år. De seneste år har bankens budgetstøtte udgjort ca. 30 % af den samlede långivning.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet støtter Verdensbankens anvendelse af budgetstøtte, idet banken som finansiell institution besidder både ekspertise og finansielle instrumenter, som

kan understøtte budgetstøtten. Budgetstøtteinstrumentet ses endvidere som en hensigtsmæssig måde at støtte gennemførelsen af policy-reformer og af de nationale fattigdomsstrategier, som banken aktivt bidrager til udarbejdelsen af. Bankens brug af budgetstøtte betragtes således som et godt instrument til at sikre nationalt ejerskab til bistanden. Rigsrevisionen finder ministeriets holdning velbegrunderet.

102. UNDP har i november 2005 udgivet en vejledning i UNDP's anvendelse af direkte budgetstøtte, sektorbudgetstøtte og "basket funds". Vejledningen skal anvendes i en pilotfase fra januar til december 2006.

Det fremgår af vejledningen, at UNDP ikke vil give finansielle bidrag til direkte budgetstøtte, men at UNDP's typiske engagementer er:

- støtte til kapacitetsudvikling for national styring, monitorering og implementering af direkte budgetstøtte
- at styre "basket funds" og "pooled funds" (øremærket støtte til et bestemt formål i sektorbudgettet med en særlig aftale om betingelser, rapportering, regnskabsaflæggelse og kontrol) på vegne af donorer og regeringen
- at bidrage finansielt til ikke UNDP-ledede "basket funds" på særlige betingelser og vilkår, hvor den værdi, UNDP tilfører, er klart defineret.

UNDP har defineret en række støtteområder, hvor organisationens medvirken specifikt kan til-

føre værdi for modtagerlandets regering i ledelsen af et nyt bistandsmiljø.

Udenrigsministeriet har ikke over for Rigsrevisionen kommenteret UNDP's vejledning.

103. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at FN-organisationerne bør yde generel budgetstøtte, medmindre den pågældende FN-organisation, sammenlignet med Danmark, har særlige fordele og administrative resurser, der gør den bedre i stand til at håndtere dialogen med modtagerlandet omkring det reformprogram, som er knyttet til budgetstøtten.

Såfremt betingelserne for ydelse af budgetstøtte til et land er til stede, finder Udenrigsministeriet, at det vil være forbundet med unødvendige administrative ekstraomkostninger at yde en sådan bistand gennem FN-organisationer i stedet for direkte til modtagerlandets myndigheder, medmindre de nævnte forhold gør sig gældende.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet heri.

104. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i flere tilfælde har opfordret organisationerne til brug af "basket funding" bl.a. med henblik på at sikre, at FN-organisationerne bidrager til øget bistandseffektivitet gennem simplificering og harmonisering af bistandsprocesser.

Ifølge ministeriet vil FN-organisationerne gennem deltagelse i fælles finansieringsarrangementer endvidere naturligt deltage i de løbende konsultationer mellem donorerne og modtagerlandets myndigheder om det pågældende sektorprogram, hvorved de pågældende organisationers faglige ekspertise kan udnyttes optimalt.

Rigsrevisionen, den 9. august 2006

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

Statsrevisorernes bemærkning

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

Beretningen viser, at Danmark opfylder sin forpligtigelse til at medvirke til opfyldelsen af FN's mål for bekæmpelse af fattigdom i verden indtil 2015 – de såkaldte 2015-mål. Udenrigsministeriet har således tilrettelagt den multilaterale udviklingsbistand, så den understøtter 2015-målene.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Udenrigsministeriet løbende vurderer, hvor effektive de multilaterale organisationer er, og at disse vurderinger indgår i den overordnede prioritering af udviklingsbistanden. Det er derfor vigtigt, at der også gennemføres selvstændige undersøgelser, som kan dokumentere organisationernes resultater.

Statsrevisorerne skal opfordre Udenrigsministeriet til at opprioritere gennemførelsen af ministeriets handlingsplan for korruptionsbekæmpelse og overvågningen af de internationale organisationers indsats mod korruption.

Statsrevisorerne vil følge op på Rigsrevisionens anbefaling af, at Udenrigsministeriet bør arbejde for, at FN's revisionsråd, Board of Auditors, regelmæssigt udfører forvaltningsrevision som en integreret del af revisionen af FN's organisationer. Det vil ske i forbindelse med statsrevisorernes besøg ved FN-missionen i september 2006.

Ordliste og forklaringer

Budgetstøtte	Finansiel støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den indgår som en integreret del af de samlede resurser til at finansiere det nationale budget. Støtten er således ikke øremærket, og den forvaltes efter de nationale regler og procedurer for økonomiforvaltning.
BNI	Bruttonationalindkomst. Beregnes som BNP minus nettooverførsler til udlandet.
DAC (Development Assistance Committee)	OECD's udviklingskomité. Tager sig af spørgsmål vedrørende samarbejde med udviklingslandene.
FN (Forenede Nationer)	Næsten alle verdens lande er medlemmer. Generalforsamlingen holdes én gang årligt. Hvert land har én stemme.
Forvaltningsrevision	Undersøgelse af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midler. Indeholder undersøgelser af sparsommelighed, produktivitet og effektivitet ved forvaltningen.
G8-topmøde	Mødeforum for verdens største økonomiske stormagter (Canada, Frankrig, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien, Tyskland og USA).
HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)	Gældsinitiativ for fattige lande med særlig stor gældsbyrde.
IFAD (International Fund for Agricultural Development)	Den internationale fond for landbrugsudvikling. Har til formål at finansiere investeringer i landområder i udviklingslandene.
ILO (International Labour Organization)	Den internationale arbejderorganisation. Arbejder for at fremme social retfærdighed samt de internationalt anerkendte menneske- og arbejdstagerrettigheder.
INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)	Sammenslutningen af rigsrevisioner i hele verden.
ITC (International Trade Centre)	Det internationale handelscenter under UNCTAD og WTO, der bistår udviklingslandene med at fremme deres eksport.
MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network)	Netværk for vurdering af multilaterale organisationer.
Multilaterale repræsentationer	De danske repræsentationer, der varetager samarbejdet med de internationale organisationers hovedsæder.
Ngo'er (non-governmental organizations)	Betegnelse for ikke-statslige organisationer.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)	Organisation for økonomisk samarbejde og udvikling, hvis formål er at fremme samarbejdet om en hurtig og sund økonomisk udvikling i de 30 medlemslande som i verden i øvrigt.
OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights)	FN's højkommissær for menneskerettigheder. Har til formål at fremme og beskytte menneskerettighederne for alle.
Paris-erklæring	En opfølgning på Rom-erklæringen, vedtaget i marts 2005 af en lang række donorer, modtagerlande og institutioner. Paris-erklæringen indeholder et mere præcist begrebsapparat, og der er foretaget en udvikling, konkretisering og kvantificering af indsatsområderne: ejerskab, harmonisering, tilpasning, resultatstyring og gensidig ansvarlighed.
Peer review	En vurdering ved fagfæller af en organisations systemer mv.
Rom-erklæring	En hensigtserklæring fra februar 2003, hvori en lang række donorlande forpligter sig til at respektere modtagerlandenes udviklingsprioriteter og til i samarbejde med andre donorer at harmonisere bistandsindsatsen på grundlag af landenes egne procedurer.
UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS)	FN-program, der koordinerer indsatsen mod aids.
UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)	FN's konference for handel og udvikling.
UNDP (United Nations Development Programme)	Bistår udviklingslandene i deres udvikling og kapacitetsopbygning. Koordinerer FN's udviklingsaktiviteter i de enkelte lande.
UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)	FN's organisation for uddannelse, videnskab og kultur. Arbejder for at fremme fred og sikkerhed gennem fremme af samarbejde inden for uddannelse, videnskab, kultur og kommunikation.
UNFPA (United Nations Fund for Population Activities)	FN's befolkningsfond. Arbejder for at fremme reproduktiv sundhed (sundhed i forbindelse med familieplanlægning, graviditet, fødsel) og skabe opmærksomhed om de sociale, økonomiske, miljømæssige og menneskelige aspekter ved befolkningsudvikling.
UNICEF (United Nations Children's Fund)	FN's børnefond. Forsvarer, fremmer og beskytter børns rettigheder. Hjælper børn og deres familie til udvikling.
UNIDO (United Nations Industrial Development Organization)	FN's organisation for industriel udvikling. Har til formål at støtte udviklingslandene i deres kamp for at undgå at blive marginaliseret i globaliseringsprocessen.

Verdensbanken

Verdensbankgruppen omfatter Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD), der især yder lån til regeringer til noget nær markedsrente, Den Internationale Udviklingssammenslutning (IDA), der yder billige lån til de fattigste lande, Den Internationale Finansieringsinstitution (IFC), der investerer i private virksomheder, Det Multilaterale Investeringsgaranti Agentur (MIGA), der yder forsikring mod forskellige risici i forbindelse med private investeringer i udviklingslandene og Det Internationale Center for Bilæggelse af Investeringstvister (ICSID). Hvert land har stemmewægt efter indskud.

WFP (World Food Programme)

Verdensfødevareprogrammet. Verdens største fødevare-nødhjælpsorganisation.

WHO (World Health Organization)

FN's verdenssundhedsprogram. Arbejder for at sikre alle sundhed. Yder især bistand til udviklingslandene samt Central- og Østeuropa.

WTO (World Trade Organization)

Verdenshandelsorganisationen. Arbejder med fælles handelsregler for alle verdens lande.