

DE AF FOLKETINGET VALGTE
STATSREVISORER

FORMANDEN
PRINS JØRGENS GÅRD 2
POSTADRESSE: FOLKETINGET, CHRISTIANSBORG
1240 KØBENHAVN K



Folketingets Udenrigsudvalg

Christiansborg, den 13. december 2006
Ref. nr. 06-001548-5

Statsrevisorerne har på deres møde den 13. december 2006 drøftet resultatet af deres møder og besøg i Washington DC og New York den 10. - 16. september 2006, og fremsender vedlagt deres notat herom. Notatet er tillige sendt til orientering for Folketingets formand, Finansudvalget og Udenrigsudvalget.

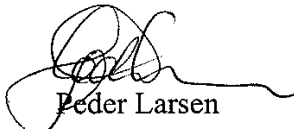
Formålet med rejsen har været at:

- følge op på statsrevisorernes besøg ved FN's hovedkvarter i New York i 1994 for at få et indtryk af udviklingen
- erfare hvorledes Udenrigsministeriet og repræsentationerne samarbejder med FN-systemet og Verdensbanken om tilrettelæggelse af Danmarks multilaterale bistand i sammenhæng med de i FN vedtagne 2015-mål
- indhente viden og erfaringer om den amerikanske rigsrevision, GAO.

Statsrevisorerne har under rejsen ikke erfaret noget, som gør det nødvendigt, at ministrene afgiver en redegørelse. Statsrevisorerne har heller ikke fundet anledning til at anmode rigsrevisor om yderligere undersøgelser.

Jeg skal på statsrevisorernes vegne takke ledelsen af og de ansatte på repræsentationerne i Washington DC og New York for den støtte og betænksomhed, som statsrevisorerne har modtaget både under forberedelsen af og afviklingen af rejsen.

Med venlig hilsen


Peder Larsen

Notat om statsrevisorernes besigt i Washington DC og New York 10.-16. september 2006

1. Indledning - rapportering og formål

Efter en besigtigelsesrejse kan statsrevisorerne enten afgive en beretning - som ministeren skal forholde sig til - eller et notat, som summerer rejsens indtryk. I notatet kan statsrevisorerne evt. anmode rigsrevisor om at afgive et notat eller en beretning om forhold, som statsrevisorerne ønsker nærmere belyst.

Statsrevisorerne har på besigtigelsesrejsen til Washington DC og New York ikke erfaret forhold, som nødvendiggør, at ministeren afgiver en redegørelse. Statsrevisorerne har heller ikke fundet anledning til at anmode rigsrevisor om yderligere undersøgelser. Derfor afgiver statsrevisorerne dette notat, der er en formidling af de indtryk, som statsrevisorerne har fået under besøg og møder i Washington DC og New York.

Danmark anvendte i 2005 i alt ca. 4,5 mia. kr. til multilateral bistand, dvs. bistand gennem internationale organisationer. Det svarede til knap 40 % af den samlede offentlige danske udviklingsbistand. 50 % af den multilaterale bistand gik til FN-organisationer, mens Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker og fonde modtog ca. 20 %, og EU modtog ca. 10 %. De resterende 20 % af den multilaterale bistand gik til ngo'er (non-governmental organizations).

Formålet med besøget har været flersidet:

- at følge op på statsrevisorernes besøg ved FN's hovedkvarter i New York i 1994 (beretning nr. 6/93) for bl.a. at få et indtryk af udviklingen på en række punkter, som man den gang fandt utilfredsstillende
- at erfare, hvorledes Udenrigsministeriet og repræsentationerne samarbejder med FN-systemet og Verdensbanken om tilrettelæggelse af Danmarks multilaterale bistand i sammenhæng med de i FN vedtagne 2015-mål for bekæmpelse af fattigdom
- at indhente viden og erfaringer hos den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO) og de udvalg i den amerikanske føderale lovgivende forsamling, Senatet og Repræsentanternes Hus, som behandler rapporterne fra GAO.

2. Konklusioner

I dagene 10.-16. september 2006 gennemførte statsrevisorerne en besigtigelsesrejse til Washington DC og New York. De enkelte programpunkter fremgår af bilag 1.

2.1 Opfølgning på beretning nr. 6/93 om statsrevisorernes besøg ved FN, New York, i 1994

Det er statsrevisorernes indtryk og konklusion, at FN har iværksat en række relevante reformer, og at der er sket forbedringer på samtlige de punkter, som statsrevisorerne for 12 år siden kritiserede. Der er dog stadig mulighed for øget effektivitet gennem forenkling, koordination og harmonisering af organisationens administrative processer. Det er således statsrevisorernes vurdering, at der stadig er et stykke vej, før FN kan betegnes som en helt velfungerende organisation på udviklingsområdet, især mht. administrationen af de fredsbevarende indsatser. Det er statsrevisorernes opfattelse, at der de sidste par år har været en nødvendig og stigende opmærksomhed på at reformere FN's organisation. FN står fortsat over for en række udfordringer vedrørende at:

- samle FN-organisationernes indsats på landeniveau
- holde fokus på 2015-målene
- effektivisere administration af og indkøb til de fredsbevarende indsatser
- bekæmpe korruption og
- forenkle de administrative processer og indføre nyt regnskabs- og IT-system
- redefinere de interne og eksterne revisionsorganer og etablere IAAC – Independent Audit Advisory Committee.

2.2 Opfølgning på beretning nr. 16/05 om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene

Ved besøget fik statsrevisorerne bekræftet Rigsrevisionens vurderinger af, at Udenrigsministeriet følger op på, om FN-organisationerne og Verdensbanken bidrager til gennemførelsen af danske målsætninger for udviklingsbistanden - herunder særligt 2015-målene - og forvalter bistanden effektivt. Rigsrevisionens vurderinger fremgik af beretning nr. 16/2005 om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene, som statsrevisorerne afgav til Folketinget den 16. august 2006. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, at bl.a. FN's revisionsråd (Board of Auditors - BOA) regelmæssigt udfører forvaltningsrevision som en integreret del af revisionen af organisationerne. Under statsrevisorernes drøftelser med bl.a. BOA var der enighed om det ønskelige i at indføre forvaltningsrevision, mens det blev påpeget, at det ville tage tid, før en afdeling for ekstern forvaltningsrevision kunne etableres.

2.3 Erfaringer fra den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO)

Statsrevisorerne bemærkede, at den amerikanske rigsrevision (GAO) kun har begrænsede ressourcer til gennemførelse af egne, uafhængige undersøgelser, da langt den største del af GAO's undersøgelser udarbejdes på initiativ fra Kongressen. Disse forhold er anderledes end i den danske statslige revisionsordning, hvor alene statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om undersøgelser. Folketingets udvalg må derfor anmode om undersø-

gelses via statsrevisorerne, som skal vurdere anmodningerne og derved får en koordinerende funktion i forhold til Rigsrevisionen. Statsrevisorerne initierer ca. 1/3-del af de undersøgelser, som Rigsrevisionen gennemfører. GAO's evalueringer vurderes imidlertid højt, trods denne begrænsning i institutionens formelle uafhængighed. GAO har således betydelig indflydelse på nye lovgivnings- og forvaltningsinitiativer.

3. Statsrevisorernes oplysninger og bemærkninger til de berørte emner

Ved statsrevisorernes besøg i Verdensbanken, FN og GAO blev især følgende emner drøftet:

- administrative reformer i FN
- brugen af internationale regnskabs- og revisionsstandarder for den offentlige sektor, IPSAS og INTOSAI
- evaluering og revision af organisationens indsats, bl.a. omfanget af forvaltningsrevision
- donorsamarbejdet herunder hvordan 2015-målene indgik i organisationens strategi og handlingsplan
- organisationernes indsats mod misbrug og korruption
- bistandseffektivitet
- erfaringer med budgetstøtteinstrumentet
- GAO's opgaver, funktion og uafhængighed.

Statsrevisorernes besøg har ikke omfattet egentlig revision. Ved møder på stedet har statsrevisorerne fået indtryk af forskellige multilaterale institutioner og organisationer, som Danmark støtter økonomisk.

I det følgende har statsrevisorerne afgivet en række oplysninger og bemærkninger til disse emner, idet systematikken svarer til de under afsnit 1 og 2 nævnte formål og konklusioner.

3.1 Statsrevisorernes oplysninger og bemærkninger vedrørende opfølgning på beretning nr. 6/93 om statsrevisorernes besøg ved FN, New York, i 1994

Statsrevisorerne fulgte under besøget op på statsrevisorernes besøg i FN's hovedkvarter i New York 1994, jf. beretning nr. 6/1993, som statsrevisorerne afgav i september 1994. Opfølgningen foregik bl.a. ved møder med den danske FN-mission, FN's vicegeneralsekretær Mark Malloch Brown, FN's udvalg for administrative og budgetmæssige spørgsmål (ACABQ), FN's Revisionsråd (BOA), FN's Budgetkontor (PPBA) og FN's Interne evalueringsenhed (OIOS), jf. bilag 1.

Statsrevisorerne konkluderede i 1994 i beretning nr. 6/93:

- at der var et reelt behov for en styrkelse af kontrollen og revisionen inden for FN-systemet

- at FN revisionssystem burde være mere åbent (så en mere seriøs opfølgning på revisionen kritik og henstillinger opnås)
- at FN-organisationernes regnskabsaflæggelse burde være mere ensartet og sammenlignelig
- at FN's budgetsystem burde udvikles, så det blev baseret på mål og resultater, og så hurtige indsatser blev mulige (fx i nødhjælpssituationer)
- at FN's system med permanente ansættelser gjorde det vanskeligt at ændre ineffektive procedurer, og
- at Udenrigsministeriet burde lægge mere vægt på fordeling af ressourcer efter FN-organisationernes resultater – hvorved der også ville være fokus på behovet for forvaltningsrevision (dette punkt medtages i afsnit 3.2 om beretning nr. 16/05).

Reformer i FN-sekretariatet

På FN-topmødet i 2005 vedtog man en ambitiøs reformpakke, som omfattede 5 områder, hvoraf det ene vedrørte FN-sekretariatet. Generalsekretæren har i 2006 over for generalforsamlingen foreslået reformer i FN's administration inden for følgende områder:

- personale,
- ledelse,
- informations- og kommunikationsteknologi (IT),
- indkøb/udlicitering af serviceydelser og varekøb,
- budget- og regnskabssystemer samt finansiering,
- rapportering, revision og inspektion
- og dertil hørende større investeringer.

Et velfungerende *FN-sekretariat* er helt afgørende FN's legitimitet, hvilket bl.a. illustreres af, at det ordinære budget for administrationen er på knap 4 mia. \$, budgettet for den fredsbevarende indsats ca. 5 mia. \$, for fonde og programmer til udvikling ca. 9 mia. \$. Antallet af ansatte er ca. 70.000 i den fredsbevarende indsats og 60.000 i det øvrige FN.

Kort efter statsrevisorernes besøg i 1994 udviklede og implementerede FN et nyt regnskabssystem - United Nations System Accounting Standards eller UNSAS - som betød et stort fremskridt, idet man indførte mål- og resultatbaseret budgettering. Efter et flerårigt forarbejde og som et led i reformerne af FN-sekretariatet er endnu en reform nu på vej, idet Generalforsamlingen i juli 2006 har godkendt indførelse af de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards), hvilket skal ske pr. 1. januar 2010.

”FN's årsberetning” er et helt nyt tiltag, idet 1. årgang for 2005 er udgivet i august 2006. Årsberetningen skal informere medlemsstaterne om FN's finansielle status og resultater af programmer og beslutninger, hvorved det bliver muligt at bedømme administrationens (Sekretariatets) resultater i forhold til Generalforsamlingens målsætninger.

FN's budgetkontor oplyste, at starten på FN's reformproces fra september 2005 var lovende, selv om det ikke havde været nogen let proces at overbevise Generalforsamlingen om nødvendigheden af de vidtrækkende reformer og om de store investeringer. Budgetkontoret kunne også oplyse, at medlemsindbetalingerne fortsat gik trægt (det årlige bidrag, som forfaldt primo 2006, var i september indbetalt af 106 ud af 192 stater), og den største bidragsyder havde endnu ikke betalt: USA ønskede garanti for fremdrift i reformerne. De manglende indbetalinger var således fortsat et problem, som sinkede FN's arbejde, bl.a. med de fredsbevarende aktiviteter.

At der er behov for fremskridt i FN's administrative reformer viser en sag fra FN's afdeling for fredsbevarende operationer, DPKO (Department of Peacekeeping Operations). Statsrevisorerne fik under besøget en kortfattet orientering om de *uregelmæssigheder i DPKO's indkøbsfunktion*, som Finansudvalget senere er orienteret om – jf. aktstykke 40 af 21. november 2006.

Sagen er i korthed, at OIOS (Office of Internal Oversight Services) på baggrund af en mistanke om uregelmæssigheder – blev bedt om at undersøge administrationen i DPKO, som er FN's afdeling for fredsbevarende operationer med knap 700 ansatte i FN's sekretariat. OIOS afgav 7 delrapporter, og på indkøbssiden viste det sig, at der af et indkøb på 1 mia. \$ var mulighed for, at en andel på 193 mio. \$ havde været udsat for bedrageri eller lignende. Årsagen kunne især henføres til dårlig ledelse og uredelig embedsførelse. Generalforsamlingens 5. udvalg udtrykte bekymring og 8 ansatte i indkøbsafdelingen efterforskes for mulige kriminelle handlinger. OIOS har på baggrund af undersøgelsen givet 32 anbefalinger til DPKO's administration. Langt de fleste anbefalinger er nu under implementering.

DPKO har udsendt 73.000 personer - militær og politi (de fleste rekrutteret i udviklingslande), hvilket er mere end NATO og EU tilsammen. Hertil kommer 13.000 civile, lokalt ansatte. Budget for operationerne er tæt på 5 mia. \$.

ACABQ (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions) indstiller til Generalforsamlingens 5. udvalg vedrørende budget, regnskab, personale og administration. Statsrevisorerne fik under mødet med ACABQ oplyst, at man havde anbefalet sekretærens forslag om, at der til investering i IT blev anvendt 120 mio. \$. Også investeringen i personale og ledelse ville betyde store ekstraudgifter.

ACABQ behandler både den interne og eksterne revisions rapporter og rådgiver generalforsamlingen herom via 5. udvalg. I 5. udvalg er alle medlemslande repræsenteret, så indstillingerne fra ACABQ er vigtige og letter beslutningsprocessen.

Det blev fx oplyst, at 5. udvalg havde svært ved overskue det indviklede revisionssystem, hvilket var medvirkende til Generalsekretærens forslag om etableringen af IAAC. ACABQ besidder faglig ekspertise på økonomiområdet, men mangler den revisionsfaglige ekspertise, som det er hensigten, at IAAC skal besidde. Generalforsamlingen har principielt godkendt oprettelsen af IAAC og et forslag til statutter ligger klar, idet hensigten er etablering pr. 1. januar 2007.

IAAC – Independent Audit Advisory Committee – er en rådgivende revisions komité, som bl.a. skal overtage ACABQ opgaver mht. revision. Etableringen af IAAC er et centralt forslag i en rapport, som Generalsekretæren har fået udarbejdet af PricewaterhouseCoopers med henblik på en reetablering af FN mht. rapportering, revision og inspektion.

Det er planen, at Generalforsamlingen efter indstilling fra Generalsekretæren skal udpege 10 medlemmer, som skal være uafhængige - af FN, Generalforsamlingen og enhver regering - samt besidde faglige kvalifikationer og erfaringer i økonomi og/eller revision på højt niveau. Rådet skal assisteres af et sekretariat og skal mødes mindst 4 gange årligt, arbejde efter et konsensusprincip og udarbejde en årlig rapport til Generalforsamlingen.

IAAC skal rådgive Generalforsamlingen om god regeringsførelse og om både den interne og eksterne revision – henholdsvis OIOS og BOA. IAAC skal bl.a. kommentere resultater/rapporter fra BOA og OIOS. Rådet skal også indstille OIOS's budget til Generalforsamlingen og skal vurdere OIOS' arbejde, herunder dets leder. Ved udpegning af eksterne rigsrevisorer til BOA skal IAAC opstille krav og afgive vurdering af kandidater. Endelig skal IAAC sikre en bred kommunikation mellem BOA, OIOS og ledelsen i FN og i FN's organisationer.

BOA (Board of Auditors) blev etableret i 1946 – og under mødet med statsrevisorerne lagde man vægt på, at der med etableringen af IAAC ikke ville blive ændret ved den eksterne revisions position: BOA rapporterer direkte til Generalforsamlingen og accepterer ikke at modtage instrukser fra nogen ud over fra Generalforsamlingen.

Statsrevisorerne havde et møde med *FN's interne revisionsorgan, OIOS*, repræsenteret ved dets leder, undergeneralsekretær Inga-Britt Ahlenius, tidligere rigsrevisor i Sverige. Det var hendes opfattelse, at FN snarest skulle udvikles til en organisation, der blev drevet af værdier frem for af en række gamle vedtagelser. Værdier og mål måtte tydeliggøres på alle niveauer og ledelsens ansvar gøres klart. Korruptionsbekæmpelse burde fx være en del af alle organisationers og kontorers adfærd og erklærede mål. Tilsvarende var det en vigtig opgave at indføre intern revision som en integreret del af administrationen i FN's institutioner. Hun havde anbefalet INTOSAI's guidelines for intern revision i den offentlige sektor som et godt udgangspunkt for etableringen. (International Organization of Supreme Audit Institutions – den internationale sammenslutning af rigsrevisorer).

Om OIOS' arbejde i 2005 oplystes, at kontoret havde udarbejdet i alt 660 anbefalinger, hvoraf 90 % var blevet gennemført eller var ved at blive gennemført af ledelsen på forskellige niveauer i organisationen. De resterende anbefalinger ville det enten tage længe tid at implementere – eller også manglede villigheden. Indtil 2004 havde OIOS rapporteret til Generalsekretæren, men rapporter var blevet tilbageholdt, så nu gik rapporterne både til BOA, ACABQ og Generalforsamlingen – samt til de reviderede kontorer og organisationer. OIOS' mål var at skabe en bedre organisation, så også dårlige nyheder skulle kunne rapporteres – fx de nævnte uregelmæssigheder i DPKO's indkøbsafdeling.

I **PricewaterhouseCoopers rapporten** (herefter PWC-rapporten) lægges entydig vægt på, at OIOS skal styrkes som FN's centrale interne revision. Af PWC-rapporten fremgår bl.a. at:

- OIOS skal have uindskrænket adgang til personer og dokumenter
- OIOS skal have et budget baseret på en risikoanalyse og på kontorets strategi
- udgifterne ved kontoret ikke skal pålignes de reviderede
- OIOS selv skal bestemme over ansættelser, forfremmelser og afskedigelser
- OIOS skal rapportere fagligt til IAAC, og at rapporter tillige skal tilgå de reviderede enheder.

Imidlertid nævner rapporten også forhold, som muligvis ændrer eller indskrænker OIOS' nuværende selvstændighed. Det drejer sig om at:

- OIOS skal fokusere på intern revision og overlade visse undersøgelser til det juridiske kontor
- OIOS løbende skal vurderes af IAAC
- undersøgelserne skal i høring hos den undersøgte enhed, inden de afgives
- Generalsekretæren ikke længere må afgive bemærkninger til undersøgelserne
- arbejdsmetoderne skal styrkes og undergeneralsekretærens ansættelsesperiode revideres.

Ahlenius pegede på, at PWC-rapporten var præget af et privatsektor-syn, som nok kunne inspirere den offentlige sektor, men som også sine steder havde begrænsninger i forhold til et politisk ledet system.

Om IAAC mente hun, at det var afgørende, at komitéen blev besat med fagligt kompetente og vederhæftige personer. Hvis medlemmerne blev valgt af politiske grunde, kunne det blive et filter over for Generalforsamlingen.

Det er **statsrevisorernes vurdering**, at FN har iværksat en række nødvendige administrative reformer, men at der stadig er et stykke vej før, FN kan betegnes som en velfungerende og moderne organisation. Statsrevisorerne bemærker, at FN står over for en række udfordringer vedrørende at koordinere FN-organisationernes indsats på landeniveau, fortsat holde fokus på 2015-målene, bekæmpe korrupsion samt forenkle og harmonisere en række administrative processer. Endelig forbereder man i øjeblikket en gennemgående redefinerings og styrkelse af FN's revisionsorganer. Det er statsrevisorernes opfattelse, at der med PWC-rapporten er et godt grundlag for en styrkelse af den interne revision, men at det er nødvendigt også at se på BOA, med henblik på en styrkelse af den eksterne revision og uafhængighed – herunder fremme af den uafhængige forvaltningsrevision. Det er statsrevisorernes indtryk, at der i dag er en langt større opmærksomhed på og forståelse for god offentlig regeringsførelse og revision i FN-systemet, end man oplevede i 1994.

3.2 Statsrevisorernes oplysninger og bemærkninger vedrørende beretning nr. 16/05 om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene

Beretningen omfattede Udenrigsministeriets centrale og decentrale administration af udviklingsbistanden ved de multilaterale repræsentationer. Rigsrevisionen havde udvalgt FN-organisationerne UNDP (FN's udviklingsfond) og UNICEF (FN's børnefond) samt særorganisationerne WHO (Verdens sundheds organisation), UNAIDS (FN's HIV/AIDS program) og Verdensbanken. Statsrevisorerne havde møde med repræsentationerne i Washington og New York samt organisationerne UNDP, UNICEF og Verdensbanken.

Statsrevisorernes bemærkning til beretning nr. 16/2005 – og konklusionen på besigtigelsesrejsen - er således:

Beretningen viser, at Danmark opfylder sin forpligtelse 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.

Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, at bl.a. FN's revisionsråd (BOA) regelmæssigt udfører forvaltningsrevision som en integreret del af revisionen af organisationerne. Det ville stemme overens med de principper, som INTOSAI – sammenslutningen af rigsrevisioner i verden – har opstillet for revisionen af internationale organisationer.

Statsrevisorerne drøftede anbefalingen på møder med OIOS, ACABQ og BOA, hvor der blev udtrykt enighed i anbefalingen og oplyste, at man stræbte efter at indføre af forvaltningsrevision - om end man forudså, at det kunne tage tid, før den blev gennemført. Således blev det på møderne med ACABQ og BOA oplyst, at BOA er i færd med at sætte sig ind i IPSAS' internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor og har anbefalet, at de indføres – men Generalforsamlingen har været tilbageholdende, hvorfor det tidligst vil ske i 2010. I dag anvender BOA metoder svarende til internationale revisionsstandarder, men IPSAS er dog langt mere omfattende.

FN's underliggende organisationer er ofte foran FN mht. reformer, og fx forventer UNDP have indført IPSAS's forskrifter allerede i 2008.

BOA reviderer både FN og organisationerne og rapporterer til ACABQ. Der udføres forvaltningsrevision, men kun som integreret del af den finansielle revision, og der kan sjældent rapporteres endeligt inden for den 2-årige regnskabsperiode, som anvendes i FN. BOA's arbejde hviler bl.a. på de interne revisioner, men der er efterhånden stigende tilslutning til tanken om, at BOA skal have flere midler til selv at udføre forvaltningsundersøgelser. Når ressourcespørgsmålet er på plads, overvejer BOA at etablere en selvstændig afdeling for forvaltningsrevision, men det forventes tidligst at ske om 5 år.

FN-systemet

Danmark bidrager med ca. 0,72 % af FN's samlede budget, som for 2006-2007 var på 3,8 mia. US dollars. Medlemslandenes bidrag fastsættes af Generalforsamlingen i forhold til landenes betalingsevne.

I årtusindeerklæringen blev stats- og regeringscheferne enige om retningslinjerne for, hvordan FN skal bidrage til global sikkerhed og solidaritet. FN opstillede efterfølgende 8 konkrete mål for FN's indsats på landeniveau, som søges nået inden 2015.

På FN-topmødet i 2005 vedtog man en ambitiøs reformpakke, som omfattede 5 områder: Etablering af et råd for menneskerettigheder, en fredsopbygningskommission, reformer af de operationelle udviklingsaktiviteter, vedtagelse af den generelle FN-konvention mod terrorisme og reformer i ECO-SOC og i FN-sekretariatet.

Reformerne af FN-sekretariatet indebærer bl.a. en styrkelse af OIOS (FN's interne revision) og af FN's generelle ledelse og indkøbsprocedurer – sidstnævnte især i DPKO – jf. ovenfor side 5, øverst.

På statsrevisorernes møde med FN's vicegeneralsekretær Mark Malloch Brown blev en række af FN's administrative reformer berørt. Han oplyste, at en række FN's organisationer – bl.a. dem som statsrevisorerne havde mødt med: i UNDP, UNICEF og UNFPA – var forud for FN-sekretariatet mht. etablering af interne revisioner og mht. at fokusere på personaleansættelse og -udvikling. Det var forhold, som man først nu arbejdede med i den centrale FN-administration. Der var stadig en gennemsnitlig anciennitet på 20 år i FN, New York. Men der var nu stort fokus på den administrative reform af FN, hvis hovedtræk er besluttet af Generalforsamlingen efter støtte fra bl.a. ACABQ.

Vicegeneralsekretæren pegede på, at det var en dramatisk tid i FN: De mange fredsbevarende aktioner, Irak-krigen og ambitionerne i udviklingsindsatsen, hvoraf han mente, at man ville opnå flere af 2015-målene, end folk umiddelbart troede. Desværre var FN-systemet også kædet sammen med bestikkelsesaffæren omkring mad-for-olieprogrammet og problemerne med DPKO's indkøb. Han anførte dog, at misbruget af mad-for-olieprogrammet havde været langt værre i den amerikanske centraladministration end i FN-systemet.

Statsrevisorerne bemærker, at Danmark som medlem af en række multilaterale organisationer udøver sin indflydelse gennem repræsentation på generalforsamlinger, bestyrelser og andre styrende organer. I bl.a. Verdensbanken, UNDP og UNICEF er der et snævert samarbejde mellem de nordiske lande om at gøre fælles indflydelse gældende. Også i donorsamarbejdet indgår Danmark i et tæt samarbejde med andre donorer, hvis holdninger svarer til de danske, for herved at kunne påvirke organisationernes prioriteringer.

Danmarks holdning til FN-organisationernes arbejde er fastlagt i flerårige organisationsstrategier, suppleret med en et-årig handlingsplan med konkrete resultatmål. Organisationsstrategierne omhandler bl.a. organisationens engagement i FN's reformproces og indsats i forhold til 2015-målene. Statsrevisorerne vurderer, at Udenrigsministeriet med disse redskaber har skabt en god ramme for de danske prioriteter i udviklingsbistanden. Det er også statsrevisorerne indtryk, at organisationerne samlet set gør gode fremskridt i forhold til de danske organisationsstrategier.

Verdensbanken

Verdensbanken, Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD), søger at reducere fattigdom i middelindkomstlande og kreditværdige lavindkomstlande. Bankens overskud finansierer udviklingsaktiviteter og fordelagtige lånevilkår til bankens klienter.

Verdensbanken har en væsentlig betydning for udviklingsindsatsen og bistanden til verdens fattigste lande, da den er en vigtig og effektiv kanal for ressourceoverførsler. Ifølge Udenrigsministeriet er overensstemmelsen mellem bankens strategier og politikker og dansk udviklingspolitik blevet øget væsentligt, særligt inden for de seneste år.

Verdensbankgruppen består af 5 organisationer, og Danmarks samlede bidrag til Verdensbankgruppen var i 2005 på 569 mio. kr. Danmark deltager i den nordisk-baltiske valggruppe, som tilsammen råder over 3,35 % af stemmerne. Alene råder Danmark over 0,85 % af stemmerne.

Statsrevisorerne noterede sig, at Verdensbanken spiller en aktiv rolle – også pga. sin størrelse – i forhold til at gøre udviklingsbistanden mere effektiv. Verdensbanken søger at øge bistandseffektivitet ved lokalt ejerskab til udviklingsprocessen, tæt donorsamarbejde og tilpasning til modtagerlandets systemer. Der er udarbejdet fælles landestrategier i nogle udviklingslande med henblik på at styrke donorsamarbejdet. De fælles landestrategierne indebærer en skarpere arbejdsdeling mellem donorerne og betyder bl.a., at der gennemføres fælles programmer, hvor én donor handler på vegne af de andre donorer.

Et andet forsøg på at forbedre bistandseffektiviteten og en bedre anvendelse af landets egne ressourcer er *budgetstøtte*. Budgetstøtte indebærer, at donormidlerne supplerer landets statsbudget med henblik på gennemførelse af landets fattigdomsstrategi. På den måde bliver midlerne genstand for direkte parlamentarisk kontrol i modtagerlandet.

Statsrevisorerne konstaterer, at budgetstøtte kan være et effektivt bistandsinstrument under forudsætning af, at modtagerlandet har gennemsigtige systemer og gør en effektiv

indsats mod korruption. Budgetstøtten indebærer imidlertid også risiko for mere misbrug og korruption, da midlerne er vanskeligere at følge og kontrollere. Blandt de organisationer, som statsrevisorerne besøgte, anvendte kun Verdensbanken og UNDP direkte budgetstøtte. Udenrigsministeriet finder ikke, at FN-organisationerne bør yde generel budgetstøtte, med mindre de har særlige fordele i en dialog med modtagerlandet - sammenlignet med fx Danmark. Udenrigsministeriet finder, at Verdensbanken har særlige komparative fordele, som understøtter budgetstøtte.

Verdensbanken har - i lighed med Danmark - en såkaldt nul-tolerance politik over for *korruption*. Banken har siden 1997 gjort en stor indsats mod korruption og er blandt internationale bistandsorganisationer længst fremme i kampen mod korruption. De senere år har man bestræbt sig på at integrere hensynet til korruption i alle bankens aktiviteter, f.eks. offentliggør banken navne på personer, som har været involveret i korruption mv. og derfor er udelukket fra at samarbejde med banken. Siden 2001 har banken haft en afdeling, der efterforsker anklager om korruption og andre brud på regler. Afdelingen har i alt undersøgt 1.300 sager. Det har bl.a. medført, at 330 virksomheder eller personer er udelukket fra at samarbejde med banken, jf. Verdensbankens årsrapport 2005 om indsatsen mod korruption.

Verdensbanken har ligesom en række andre donorer forpligtet sig til i stigende grad at anvende modtagerlandenes rigsrevisioner til *revision* af bankens låneportefølje. I en række modtagerlande bør revisionsinstitutionerne imidlertid styrkes fx. med hensyn til uafhængighed og kapacitet. Verdensbanken yder derfor støtte i form af lån, gavebistand, teknisk bistand mv. til modtagerlandenes revisionsinstitutioner. Banken har også udviklet et analyseinstrument "Country Financial Accountability", der kan vurdere gennemsigtigheden i modtagerlandets finansielle systemer.

Verdensbanken revideres af bankens interne revision og eksterne revision (p.t. ved Deloitte). Der udføres udelukkende finansiell revision. Bankens revisionskomité (Audit Committee) bistår bestyrelsen i at overvåge og træffe beslutninger vedrørende bankens finansielle og regnskabsmæssige forhold. Herudover har Verdensbanken en evalueringsgruppe (Independent Evaluation Group), som er uafhængig af bankens ledelse. Gruppen vurderer relevansen og effektiviteten af bankens aktiviteter i forhold til, hvor godt de bidrager til udvikling i modtagerlandet. Gruppen udarbejder en årsrapport om effektiviteten og en række rapporter om programmer og aktiviteter på lande- og sektorniveau.

3.3 Statsrevisorernes oplysninger og bemærkninger vedrørende den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO), og kongressens komiteer til overvågning heraf

Kongressen kan bede GAO om at udføre undersøgelser, og derfor kaldes GAO i daglig tale "Kongressens vagthund". GAO er ifølge sine statutter uafhængig og upartisk. GAO undersøger forvaltningen af skatteborgernes penge og rådgiver Kongressen og forvaltningen om, hvordan bevillingsanvendelsen kan gøres mere effektiv. GAO evaluerer fø-

derale programmer og reviderer føderale udgifter. I rapporter til Kongressen anbefaler GAO konkrete initiativer. Det bliver årligt til ca. 1.000 rapporter, som indeholder konkrete forslag til ændringer, hvilket giver væsentlige besparelser og effektiviseringer af forvaltningen. GAO opgør løbende effektiviseringerne, som henføres til den enkelte rapport. GAO estimerer, at den årlige besparelse er på ca. 40 mia. \$.

GAO ledes af rigsrevisor (Comptroller General of the United States) Mr. David M. Walker, som blev udnævnt i oktober 1998, og hvis ansættelse udløber i oktober 2013.

GAO's har hovedsæde i Washington og har 11 lokalafdelinger spredt over hele USA.

GAO er grundlagt i 1921, har 3.200 ansatte og havde i 2005 et budget på 474,5 mio. \$ - en udgift, der således giver et "afkast" med en faktor på 85.

Statsrevisorerne havde møde med sekretariatene for Senatets og Husets komitéer for overvågning af den amerikanske rigsrevision GAO – henholdsvis Committee of Homeland Security and Government Affairs og House Government Reform Committee.

Komitéerne har til opgave at modtage og følge op på GAO's rapporter, herunder at undersøge effektiviteten og produktiviteten i styrelser og institutioner, effekten af lovgivningen mv.

De to komitéer – og Kongressens udvalg – anmoder som nævnt i vid udstrækning GAO om at undersøge udvalgte forhold. Anmodningerne er offentligt tilgængelige. Komitéerne afholder også høringer, f.eks. er der afholdt høringer om styring af større it-projekter.

Statsrevisorerne bemærker, at GAOs undersøgelser gennemføres på foranledning af 1) anmodninger fra Kongressens udvalg, 2) bestemmelser i lovgivningen og 3) på GAO's eget initiativ. Langt den største del af undersøgelserne udarbejdes på Kongressens initiativ, hvorfor GAO kun har begrænsede ressourcer til gennemførelse af egne, uafhængige undersøgelser. Dette er en forskel i forhold til den danske statslige revisionsordning, hvor statsrevisorerne initierer ca. 1/3-del af de undersøgelser, som Rigsrevisionen gennemfører.

Bilag 1 Programpunkter

Statsrevisorernes besøg i Washington DC og New York 10.-16. september 2006

Washington DC 10.-12. september

Søndag den 10. september 2006

Briefing om amerikanske politiske forhold og dansk-amerikanske forhold ved ambassadør Friis Arne Petersen.

Mandag den 11. september 2006

Besøg i Verdensbanken:

- Briefing ved direktør Steen Lau Jørgensen, seniorrådgiver Pernille Falck og ambassade-råd Ole Torpegaard Hansen om Danmarks samarbejde med Verdensbanken.
- Møde med Ms. Carmen Lapoint-Young og Mr. Vinod Thomas om Verdensbankens in-terne kontrol- og revisionssystemer.
- Møde med Ms. Suzanne Rich Folsom om bankens indsats mod korruption.
- Mr. John Underwood og Mr. Anthony Hegarty om bankens støtte til rigsrevisorsystemer i udviklingslande.
- Arbejdsfrokost, vært: Nordisk Baltisk Kontor (NBO). Diskussionsemne: Udviklingsef-fektivitet.

Besøg på den danske ambassade i Washington DC:

- Briefing ved ambassadens medarbejdere om ambassadens arbejde, herunder handels-fremme, forsvarsområdet, kulturfremme og generel indberetningsvirksomhed
- Middag med medarbejdere fra ambassaden, værter: Statsrevisorerne.

Tirsdag den 12. september 2006

Besøg i Capitol Hill – det amerikanske parlament

- Møde med Senatets Homeland Security and Government Affairs Committee.
- Rundvisning på Capitol Hill.
- Møde med House Government Reform Committee.

Besøg i den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO)

- Møde med rigsrevisor Mr. David M. Walker (Comptroller General of the United States) og GAOs ledelse. Drøftelse af GAOs arbejdsområde og rolle, herunder relationer til-Kongressen og administrationen.
- Arbejdsfrokost med GAOs ledelse. Vært: GAO.

New York 13.- 16. september

Onsdag den 13. september 2006

Besøg ved FN-missionen:

- Velkomst på FN-missionen med kort gennemgang af program samt briefing om det danske medlemskab af Sikkerhedsrådet ved FN-ambassadør Ellen Margrethe Løj
- Briefing på FN-missionen om FN-reform og det multilaterale, økonomiske, sociale og bistandsmæssige samarbejde ved ambassadør Lars Faaborg-Andersen.
- Rundvisning i FN ved ambassadør Lars Faaborg-Andersen.

Besøg UNDP:

- Arbejdsfrokost med FN's Udviklingsprogram, UNDP (UN Development Programme), bl.a. assistant Secretary-General, director Bruce Jenks, Bureau for Resources and Strategic Partnerships, director Jennifer Topping, Division for Resources Mobilization, director of Finance Darshak Shah, UNDP's Comptroller, director Jens Wandel, Centre for Business Solutions.

Besøg FN:

- Møde med FN's vicegeneralsekretær, Deputy Secretary-General Mark Malloch Brown.
- Middag i residensen hos FN-ambassadør Ellen Margrethe Løj med ambassadepersonale.

Torsdag den 14. september 2006

Besøg ved FN:

- Møde med FN's befolkningsfond, UNFPA (UN Fund for Population Activities), assistant Secretary-General/Deputy Executive Director Mari Simonen og medarbejdere.
- Møde med FN's Kontor for koordination af humanitære anliggender, OCHA (Office of Coordination of Humanitarian Affairs), assistant Secretary-General for Humanitarian Affairs/Deputy Emergency Relief Coordinator Margaretha Wahlstrøm m.fl.
- Møde med FN's Fredsbevarende operationer, DPKO (Department of Peacekeeping Operations), Special Assistant Peter Due, Special Assistant for Assistant Secretary-General Hédi Annabi.
- Arbejdsfrokost med FN's Børnefond, UNICEF (UN Children's fund), director Claus Andreassen, Office of Internal Audit.
- Møde med FN's Rådgivende udvalg for administrative og budgetmæssige spørgsmål, ACABQ (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions), Mr. Rajat Saha, formand for ACABQ. Udvalget overvåger FN's budget og regnskaber .

Fredag den 15. september 2006

Besøg ved FN:

- Møde med FN's Revisionsråd, BOA (Board of Auditors), Executive Secretary Swatantra A. Goolsarran m. fl. FN's Revisionsråd udfører den eksterne revision af de enheder, som helt eller delvist finansieres over FN's budget.
- Møde med FN's Budgetkontor, PPBA (Office of Programme Planning, Budget and Accounts), assistant Secretary-General Warren Sach, FN's Controller. Budgetkontoret er FN's administrative organ.
- Møde med FN's Interne evalueringssenhed, OIOS (Office of Internal Oversight Services), Under-Secretary-General Ingabrit Ahlenius m.fl. FN's interne revision. Bistår generalsekretæren med intern revision, undersøgelser mv. OIOS' budget omfatter alene Generalsekretariatet, UN-Habitat og UNHCR. OIOS udfører herudover mod betaling revision af FN's fonde, programmer og særorganisationer.
- Afslutning og let frokost med medarbejdere på FN-missionen.

Lørdag den 16. september 2006

Ankomst til Danmark.