

Udenrigsministeriet

Den 29. september 2008

Spørgsmål fra Udenrigs-  
udvalget til udviklings-  
ministeren af 8. september  
2008. URU alm. del -  
spørgsmål 213.

Spørgsmål 213:

”Vil ministeren i forlængelse af besvarelsen af samrådsspørgsmål V, X og Y om svindel med bistandsmidler den 28. august 2008 nærmere beskrive den konkrete udførelse af Danidas kontrol med udviklingsbistanden?”

Svar:

”For at sikre sig at den udbetalte bistand bruges i henhold til gældende regler og i henhold til de aftaler, der er indgået mellem Udenrigsministeriet og modtageren af bistanden, finder der en løbende udvikling sted af kontrolsystemet, det være sig både procedurer samt opgradering af IT-værktøjer. Dette er uanset om Udenrigsministeriet er den direkte partner, eller bistanden implementeres gennem eksterne partnere i form af danske eller internationale NGO'er eller multilaterale organisationer.

Med decentraliseringen af forvaltningen af den bilaterale bistand i 2003 (og sidenhen også af den multilaterale bistand) har det direkte ansvar og den daglige kontrol med forvaltningen af udviklingsbistandsmidlerne været forankret på hhv. ambassaderne i modtagerlandene og på de multilaterale repræsentationer. Til at understøtte decentraliseringen blev der flyttet ekstra ressourcer, i form af udsendte medarbejdere, fra udenrigsministeriet i København til ambassaderne. I forbindelse med gennemførelsen af decentraliseringen blev der desuden i hjemmetjenesten oprettet et kvalitetssikringskontor, hvis opgave det er at sikre, at bistanden gennemføres efter gældende retningslinjer og internationalt underskrevne aftaler, og at sikre en høj kvalitet af og med udviklingsbistanden.

Med konstant over 3.000 igangværende projekter og programmer – der er vidt forskellige i størrelse og kompleksitet – er det vigtigt, at der er opstillet klare retningslinjer og procedurer for regnskabsaflæggelsen og kontrollen med anvendelsen af midlerne i alle faser af forberedelsen og implementeringen.

## Procedurer for finansiel kontrol og ekstern revision

Det sæt af instrumenter, der bruges til at sikre ikke bare den finansielle kontrol, men også kvaliteten af bistanden som helhed, betegnes ”Performance Management Framework”. Forskellige instrumenter anvendes på forskellige stadier af det enkelte projekt, afhængig af især om projektet er under enten formulering eller implementering. Blandt de konkrete instrumenter kan nævnes en årlig vurdering af fremdriften i det enkelte landeprogram, inklusiv en vurdering af udviklingen i kvaliteten af den offentlige økonomiske forvaltning.

I formuleringsfasen foretages en analyse af modtagerens organisatoriske kapacitet, herunder på det administrative og regnskabsmæssige område. Hvis det konstateres, at den nødvendige regnskabsmæssige kapacitet ikke er til stede i udgangspunktet, vil projektet have som selvstændig målsætning at opbygge den nødvendige regnskabsmæssige kapacitet, samtidig med at der etableres særlige kontrolforanstaltninger (”safeguards”), indtil kapaciteten er til stede.

For at sikre en ensartet og høj kvalitet i administrationen og kontrollen med udviklingsbistanden, er der fra centralt hold udviklet et sæt procedurer og retningslinjer – Aid Management Guidelines. Disse er tilgængelige for ministeriets medarbejdere og eksterne partnere via ministeriets hjemmeside ([www.amg.dk](http://www.amg.dk)), mens interne retningslinjer forefindes på ministeriets Intranet. I forbindelse med revision af eksisterende vejledninger eller udvikling af nye, udbydes der kurser i ministeriet og på ambassaderne, for at udbrede kendskabet til og forståelsen af gældende regler.

På ambassaderne i samtlige programsamarbejdslande er der udsendte, danske økonomistyrings-specialister (undtaget Bhutan, hvor økonomitilsynet udføres af den udsendte specialist på ambassaden i Kathmandu, Nepal). De økonomifuldmægtige skifter mellem at arbejde på ambassaderne og i kvalitetssikringskontoret i ministeriet i København. Dermed oparbejder de et indgående kendskab til såvel Udenrigsministeriets overordnede system til styring og kontrol af tilskudsmidlerne, som til den praktiske forvaltning af midlerne i modtagerlandene.

Efter decentraliseringen af forvaltningen af udviklingsbistanden har sagsbehandlerne på ambassaderne bl.a. det direkte ansvar for udbetaling af bidrag fra Danmark til modtagende organisationer og partnerinstitutioner i modtagerlandene, monitorere, indhente og behandle den løbende finansielle rapportering, samt for at indhente reviderede regnskaber.

Den regnskabsmæssige kontrol med implementeringen af bistandsaktiviteter inkluderer endvidere regelmæssige tilsynsbesøg ved de enkelte implementerende enheder i partnerlandene og for danske NGO'er tillige ved NGO'ens hovedkvarter i Danmark. Under tilsynsbesøgene gennemgås økonomifunktionens opbygning samt organisationens forretningsgange og organisatoriske forhold, for at sikre at tilskudsmidlerne forvaltes efter gældende regler og i henhold til de indgåede aftaler. Endvidere undersøges de kontrolforanstaltninger, der findes for at sikre mod evt. misbrug af tilskudsmidlerne. Besøgene resulterer i en rapport med kommentarer og anbefalinger, og drøftes på møder i programmets styringskomité eller i forbindelse med årsforhandlinger med NGO'erne.

Et væsentligt element i kontrollhenseende er de såkaldte ”performance review”, som gennemføres på de bilaterale ambassader i programsamarbejdslandene og på ambassader med større bistandsaktivitet (fra slutningen af 2008 vil de blive udvidet til også at omfatte de multilaterale repræsentationer). Et team fra ministeriets kontor for kvalitetssikring af udviklingsbistanden besøger ambassaderne, og gennemgår de administrative rutiner og gennemførelsen af de enkelte programmer, og sikrer at der til stadighed holdes fokus på korruptionsbekæmpelse m.v., for at sikre en ensartethed i administrationen af bistanden samt udbredelse af ”best practice”.

I forbindelse med indgåelse af en projektaftale, specificeres og beskrives regnskabs- og revisionsforhold i programdokumentet. Såfremt der er tale om kanalisering af bistandsmidler gennem modtagerlandets centraladministration, er revisionen af midlerne som oftest den stedlige rigsrevisions ansvar. Da disse i mange tilfælde mangler kapacitet til at løfte opgaven, bliver revisionen udliciteret til private revisionfirmaer. Disse revisionsfirmaer er statsautoriserede firmaer, typisk lokale afdelinger af de største, internationalt anerkendte revisionsfirmaer. I tilfælde hvor implementeringen af bistandsaktiviteterne foregår gennem ikke-offentlige institutioner, foretages udvælgelsen og udarbejdelse af revisionsaftalen af ambassaderne i samarbejde med partneren i modtagerlandet.

De årlige revisioner gennemføres i henhold til internationale revisionsstandarder og omfatter finansiell revision, men kan efter aftale også omfatte forvaltningsrevision (value-for-money). Reviderede regnskaber fremsendes til ambassaderne i modtagerlandet eller Udenrigsministeriet, og gennemgås af regnskabsfaglige medarbejdere.

I nogle tilfælde kan der opstå mistanke om svindel eller anden form for finansiell uregelmæssighed i forbindelse med implementeringen af et projekt. Der er udarbejdet detaljerede interne retningslinjer for, hvordan den danske rigsrevision skal holdes systematisk underrettet om den slags mistanker, og hvad der skal gøres for at efterforske mistanken. Normalt bliver udbetalinger af støtte til den pågældende organisation eller projekt sat i bero fra det øjeblik mistanken opstår.

I forbindelse med implementeringen af Danidas handlingsplan til bekæmpelse af korruption blev der bl.a. indført antikorrupsionsklausuler i alle kontrakter, hvori det fremgår at samarbejdet straks kan afbrydes, såfremt der konstateres korruption i den modtagende organisation. Alle medarbejdere i Udenrigsministeriet skal gennemføre et obligatorisk kursus i antikorrupsion, ligesom alle eksterne partnere tilbydes deltagelse i antikorrupsionskurset. Alle ambassader skal udpege en medarbejder, der har som særligt ansvarsområde at sikre kendskab til ministeriets antikorrupsionspolitik og –redskaber, herunder sikre at Danidas ”Code of Conduct” er kendt og efterleves af samarbejdspartnerne.

### IT-understøtning af den finansielle kontrol

Ministeriet har to centrale IT-systemer til administration og kontrol af bistanden:

For det første ministeriet centrale regnskabssystem (UM-Finans). Alle udbetalinger vedrørende udviklingsbistanden bogføres i en tilrettet version af NavisionStat. På ambassaderne findes et lignende system, hvorfra data overføres til det centrale system. Hvert projekt oprettes i regnskabssystemet med et unikt sagsnummer og tilhørende undernumre for de enkelte aktiviteter i projektet. I forbindelse med udbetalinger til et projekt indsættes i finanssystemet en kode, der afgør hvorvidt udbetalingen og den tilhørende aktivitet skal: i) være omfattet af ekstern revision; ii) dokumenteres i form af originale bilag, eller; iii) er en direkte betaling til en ekstern leverandør.

Langt de fleste udbetalinger vedrørende bistanden er omfattet af ekstern revision. De få tilfælde, hvor der afleveres dokumentation i form af originale bilag, er små projekter (under DKK 70.000), hvor omkostningerne til ekstern revision ikke står mål med projektets omfang. I disse tilfælde kontrolleres bilagene af regnskabkyndige medarbejdere enten i Udenrigsministeriet eller på ambassaden. Direkte betalinger til eksterne leverandører er i langt de fleste tilfælde betalinger for konsulentytelser i forbindelse med implementeringen af projekter, hvor betalingerne foretages centralt i Udenrigsministeriet på baggrund af centralt forhandlede kontrakter med konsulenterne.

Ministeriet andet centrale IT-system til administration og kontrol af bistanden er den web-baserede Projekt Data Basen (PDB). Alle centrale dokumenter vedrørende et projekt lægges ind i PDB. Der overføres desuden udbetalingsdata fra det centrale regnskabssystem (UM-Finans) til PDB. For alle udbetalinger i regnskabssystemet der er kodet til at være omfattet af ekstern revision, genererer systemet, for hver enkelt aktivitet (budgetlinie), et krav om regnskabsaflæggelse inden for den tidsfrist, som er aftalt med den organisation, der har modtaget bistandsmidlerne. Regnskabsaflæggelsen for længerevarende aktiviteter er normalt årlig, og tidsfristen for regnskabsaflæggelse er som udgangspunkt seks måneder efter regnskabsperiodens udløb. Eventuelt uforbrugte beløb fra én regnskabsperiode overføres til den efterfølgende regnskabsperiode, hvorved det sikres, at der regnskabsføres for alle udbetalte midler. Såfremt der ved afslutningen af et projekt er uforbrugte midler, tilbageføres disse til udenrigsministeriet.”