

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Udenrigsministeriets
forvaltning af tilskud til
Red Barnet**

**Marts 2001
RB B601/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	15
III. Red Barnets aktiviteter og indtægter	18
IV. Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til Red Barnet.....	19
A. Tilskudsformål og retningslinjer	19
B. Kontrol vedrørende ydelse af tilskud	21
C. Regnskabsmæssig kontrol med tilskudsansværelsen.....	28
D. Kontrol med projekternes målopfyldelse	36
V. Sammenfatning	44

Beretning om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til Red Barnet

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. I sommeren 2000 fremkom en række artikler i dagspressen vedrørende Red Barnet og Udenrigsministeriets tilsyn med sine tilskud til Red Barnet. På denne baggrund besluttede Rigsrevisionen at supplere en generel revisionsgennemgang af Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til en række private organisationer (NGO'er), herunder Red Barnet, med en specifik undersøgelse af Udenrigsministeriets tilskud til Red Barnet. Resultatet af den generelle undersøgelse fremgår af beretning om revisionen af statsregnskabet for 1999, pkt. 414.

Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler tilskud bevilget af Udenrigsministeriet til Red Barnet. Disse tilskud vedrører følgende konti på finansloven: § 06.32.05. Bistand gennem private organisationer, § 06.32.06. Overgangsbistand til vestlige Balkan samt § 06.37.02. Ekstraordinære humanitære bidrag og Internationalt Humanitært Beredskab (IHB).

2. Formålet med undersøgelsen er at belyse, om Udenrigsministeriet har foretaget en effektiv kontrol med anvendelsen af ministeriets tilskud til Red Barnet. Til brug herfor er det undersøgt, om Udenrigsministeriet som led i sin tilskudsforvaltning har sikret,

- at Red Barnets kapacitet er blevet vurderet,
- at tilskudsansøgninger er blevet vurderet,
- at tilskud har været ydet i henhold til bevillingsreglerne,
- at budgetterne har givet en klar information om anvendelsen af tilskuddene,
- at reviderede projektregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået,

- at Red Barnets reviderede årsregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået,
- at projekternes målopfyldelse er blevet vurderet, og
- at der har været en effektiv kontrol med anvendelsen af tilskudsmidlerne.

3. Undersøgelsen er afgrænset til de tilskud, som Udenrigsministeriet har ydet til Red Barnet-projekter igangsat i perioden 1995-1999. Red Barnets administration, herunder den daværende generalsekretærs dispositioner, er ikke omfattet af undersøgelsen.

4. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af relevante sager og andet materiale, som er tilvejebragt ved løbende drøftelser med Udenrigsministeriet. Til brug for en vurdering af den udførte tilskudsforvaltning er der foretaget en stikprøvevis gennemgang af ministeriets forvaltning vedrørende 31 projekter.

Beretningsudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

Red Barnets aktiviteter og indtægter

5. Udviklings- og nødhjælpsaktiviteter er Red Barnets væsentligste indsatsområder, og organisationens indsats i udviklingslandene finder næsten udelukkende sted i samarbejde med søsterorganisationer fra den vestlige verden eller med lokale NGO'er og med disse organisationer som projektudførende. Kontakten til projekterne sker dels fra landekontorer, som Red Barnet har etableret i lande, hvor indsatsen er koncentreret, dels ved projektbesøg fra hovedkontoret i Danmark.

Red Barnets egne indtægter, som i 1999 udgjorde 49 % af organisationens samlede indtægter på 89,9 mio. kr., er tilvejebragt ved samarbejde med sponsorer blandt erhvervsvirksomheder og andre samt ved egne indsamlinger, arrangementer og andre aktiviteter. Udenrigsministeriet er langt den betydeligste tilskudsyder med en andel på 46 % af Red Barnets indtægter i 1999, og denne andel har været nogenlunde konstant i en årrække.

Tilskudsformål og retningslinjer

6. Udenrigsministeriet har i perioden 1995-2000 bevilget 290 mio. kr. i tilskud til Red Barnets projekter igangsat i den nævnte periode. Heraf går ca. 40 % til humanitær bistand, ca. 50 % til udviklingsprægede enkeltprojekter og de resterende ca. 10 % til såkaldte miniprojekter, som også har udviklingsformål.

Samarbejdet med danske NGO'er er i henhold til "Strategi for Udenrigsministeriets NGO-samarbejde" (1993) baseret på, at den pågældende organisation har ansvaret for at varetage projektgennemførelse og -tilsyn og at sørge for, at eventuelle vanskeligheder løses løbende.

Udenrigsministeriet har i retningslinjer for organisationernes tilskudsforvaltning fastsat en række krav til rapportering om alle væsentlige forhold vedrørende tilskudsansøgningen.

Udenrigsministeriet oplyste, at man herudover har udarbejdet en række udkast til supplerende vejledninger og instrukser på de forskellige tilskudsområder, som forventes ikraftsat medio 2001.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men må konstatere, at den fulde implementering og effekten heraf fortsat udestår.

Kontrol vedrørende ydelse af tilskud

7. Udenrigsministeriet stiller i retningslinjerne krav om, at organisationen skal have fornøden administrativ og bistandsfaglig kapacitet for at komme i betragtning som tilskudsmodtager.

Med henblik på at sikre den overordnede kvalitet og effektivitet i den humanitære bistand gennemførte en række danske og udenlandske konsulentfirmaer i 1999 en omfattende evaluering af den danske humanitære bistand. Rapporten herom omfattede også en kapacitetsanalyse af Red Barnet.

For så vidt angår enkeltprojekter stiller Udenrigsministeriet krav om, at hver ansøgning indeholder en redegørelse for Red Barnets administrative kapacitet og erfaring i relation til det pågældende projekt. Udenrigsministeriet har tidligere afvist ansøgninger, fordi der, efter en umiddelbart forudgående betydelig stigning i omfanget af tilskud til Red Barnet skulle, indhøstes erfaringer med Red

Barnets kapacitet til at administrere et større projektvolumen, før støtte til yderligere projekter kunne bevilges.

Red Barnet søgte i 1996 om en såkaldt rammeaftale, som hidtil kun er indgået med de største NGO'er. Udenrigsministeriet afviste imidlertid ansøgningen med henvisning til en kapacitetsundersøgelse af Red Barnets organisation, som afdækkede visse administrative svagheder. Red Barnet indgav i januar 2000 en fornyet ansøgning om en rammeaftale, og Udenrigsministeriet fik på den baggrund iværksat endnu en kapacitetsanalyse af organisationen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet regelmæssigt har vurderet Red Barnets kapacitet til at forvalte tilskud til projekter i udviklingslandene.

8. Red Barnets tilskudsansøgninger skal opfylde bestemte formkrav, og ansøgninger skal vurderes i forbindelse med sagsbehandlingen i Udenrigsministeriet.

Der forelå i alle undersøgte tilskudssager dokumentation for, at der var foretaget en vurdering af de indsendte budgetter, men Udenrigsministeriet havde i den undersøgte periode ikke skriftlige interne retningslinjer for alle dele af sagsbehandlingen.

9. For de finanslovbevillinger til udviklingsbistand, hvor tilskudsmodtageren ikke er specificeret i finansloven, sker udmøntningen til konkrete formål ved særskilt godkendelse. Dette gælder for tilskud ydet til Red Barnet.

I de gennemgåede projekter var tilskud givet i overensstemmelse med bevillingsreglerne, og tilskud var blevet udbetalt i overensstemmelse med reglerne.

10. Red Barnets projektbudgetter skal bl.a. indeholde en række projektrelaterede udgiftsformål samt posten "administrationsudgifter". For hver enkelt projekt yder ministeriet op til 7 % af tilskuddet til den pågældende organisations afholdelse af administrationsudgifter, og der skal ikke ske afregning for anvendelsen af denne del af tilskuddet. Udenrigsministeriet har imidlertid ikke foretaget en præcis afgrænsning af, hvilke administrative udgifter der kan afholdes af projektbudgettet.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en klar angivelse af, hvilke administrativt prægede udgifter der kan henføres til projektbudgettet. Det er endvidere Rigsrevisi-

onens opfattelse, at uklarheder om administrationsbidragets dækningsområde har svækket de indsendte budgetters informationsværdi.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil indføre regler og afgrænsninger vedrørende NGO'ernes håndtering af administrationsbidraget og dets dækningsområde.

For så vidt angår administrationsbidragets mulige sammenhæng med den tidligere generalsekretærs økonomiske dispositioner har Udenrigsministeriet oplyst, at de 7 % er i underkanten til dækning af Red Barnets faktiske merudgifter til administration af selve bistandsaktiviteterne. Dette er konstateret i en kapacitetsanalyse af Red Barnet i 1997. Efter Udenrigsministeriets opfattelse kan administrationsbidraget derfor ikke være medgået til generalsekretærens dispositioner.

Rigsrevisionen er enig i Udenrigsministeriets opfattelse på dette punkt, såfremt de anførte konstateringer vedrørende Red Barnets faktiske merudgifter til administration af bistandsaktiviteterne er korrekte.

Rigsrevisionens undersøgelse har ikke omfattet en gennemgang af Red Barnets regnskaber, hvorfor Rigsrevisionen ikke har grundlag for at tage stilling til dette spørgsmål.

Regnskabsmæssig kontrol med tilskudsanvendelsen

11. Udenrigsministeriets kontrol er primært baseret på reviderede, afsluttende projektregnskaber og Red Barnets reviderede årsregnskab. Revisionen, som udføres af Red Barnets revisor, skal ifølge ministeriets retningslinjer dokumenteres ved en revisionspåtegning som sikkerhed for regnskabet's troværdighed og ledsages af et revisionsprotokollat.

De projektregnskaber, som Red Barnet skulle indsende til Udenrigsministeriet, og som er en vigtig forudsætning for kontrol med statstilskuddene, blev i mange tilfælde først modtaget i ministeriet længe efter, at fristen herfor var udløbet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke havde rykket for ikke-indkomne projektregnskaber.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der er iværksat procedurer for kontrol med rettidig indsendelse og rykning af regnskaber.

12. Ministeriet har udarbejdet en intern vejledning om gennemgang af projektrenskaber, der skal sikre, at regnskabet aflægges i henhold til retningslinjerne, og at forhold bragt frem af revisionen bliver fulgt op.

Ministeriet påbegyndte i 2000 gennemgangen af en stor mængde regnskaber for NGO-projekter, herunder Red Barnet-projekter, som i en årrække havde hobet sig op i ministeriet. Ministeriet oplyste over for Rigsrevisionen, at man på grund af begrænsede personaleressourcer ikke havde kunnet foretage en løbende regnskabsgennemgang, og at man derfor midlertidigt havde ansat ekstra regnskabsmedarbejdere med henblik på at få afviklet regnskabspakken i løbet af 2001.

Ministeriet havde på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse gennemgået og godkendt reviderede regnskaber for alle projekter, der indgik i undersøgelsen.

Undersøgelsen viste desuden, at der i flere regnskaber fra den første del af undersøgelsesperioden ikke forelå ledelsespåtegning og revisionspåtegning, og at samtlige undersøgte projektrenskaber var fremsendt uden revisionsprotokollat, uden at ministeriet havde reageret herpå.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke havde afsat personaleressourcer til at foretage en løbende gennemgang af indkomne projektrenskaber, og at en stor del af projektrenskaberne derfor havde henligget i ministeriet i mere end 1 år, før de blev gennemgået. Rigsrevisionen finder det endvidere utilfredsstillende, at revisionsprotokollat i intet tilfælde blev indkaldt.

Rigsrevisionen konstaterede, at uforbrugte tilskudsmidler og renteindtægter var blevet tilbagebetalt til ministeriet.

13. Red Barnet skal i henhold til retningslinjerne årligt indsende organisationens årsberetning og årsregnskab samt revisionsprotokollat.

Ministeriet havde løbende modtaget Red Barnets årsregnskaber, men ikke de tilknyttede revisionsprotokollater. Primo 2000 fik ministeriet udleveret de manglende revisionsprotokollater for perioden til og med 1998. Revisionsprotokollatet vedrørende 1999 modtog ministeriet medio 2000.

14. Udenrigsministeriets tilskud til Red Barnet skal i henhold til retningslinjerne indsættes på en separat bankkonto

hos Red Barnet – den såkaldte Danida-konto – med henblik på at sikre, at tilskuddene alene anvendes til de forudsatte formål. Renteindtægter herfra tilfalder ministeriet. Revisor skal kontrollere, at indeståendet på Danida-kontoen er korrekt, og at renterne heraf er korrekt opgjort. Dette skal fremgå af revisionsprotokollatet. Det fremgik af protokollatet vedrørende årsregnskabet for 1998, at revisor ikke havde kunnet afstemme Danida-kontoen ultimo 1998, idet revisor ikke havde modtaget det fornødne materiale til brug herfor. Det fremgik af revisionsprotokollatet vedrørende Red Barnets årsregnskab for 1999, at Danida-kontoen blev afstemt ultimo 1999, men at et beløb på 1 mio. kr., som Udenrigsministeriet ved en fejl havde overført til Red Barnets kassekredit, endnu ikke var ført tilbage til Danida-kontoen. Det fremgik af en redegørelse af 8. august 2000 fra Red Barnets revisor, at 1 mio. kr. nu var overført fra Red Barnets kassekredit til Danida-kontoen.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke løbende indkaldte revisionsprotokollater vedrørende Red Barnets årsregnskaber, hvilket bl.a. har bevirket en mangelfuld kontrol med Red Barnets regnskabsforvaltning samt manglende sikkerhed for, at indeståendet på Red Barnets tilskudskonto var korrekt.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i alt væsentligt er enig i Rigsrevisionens konstateringer vedrørende ministeriets opfølgning og sagsbehandling af Red Barnets regnskabsaflæggelse, herunder behovet for mere udførlige retningslinjer og procedurebeskrivelser.

15. Udenrigsministeriet har over for Rigsrevisionen anført, at det i henhold til de hidtil gældende retningslinjer har været forudsat, at indsendte revisionsprotokollater fra NGO'erne skulle gennemgås, og at manglende protokollater skulle indkaldes. Udenrigsministeriet er imidlertid på baggrund af NGO'ernes selvstændige status og reglerne om aktindsigt kommet til den opfattelse, at revisionsprotokollater på NGO-området først og fremmest bør være et anliggende mellem NGO'en og dennes revisor. Udenrigsministeriet finder derfor, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at revisionsprotokollater generelt kun indkræves, hvis der er begrundet formodning om, at disse kan bidrage til belysning af konkrete, væsentlige regnskabsforhold hos NGO'en. Den regnskabsmæssige sagsbehandling bør i ste-

det støtte sig til revisionens bemærkninger til de enkelte regnskaber. Kun for så vidt angår rammeorganisationerne vil Udenrigsministeriet altid forlange et særligt revisionsprotokollat, der knytter sig til rammeregnskabet.

Rigsrevisionen finder ikke, at der er grundlag for at fravige de hidtil gældende retningslinjer for indkaldelse af revisionsprotokollater fra Red Barnet. Rigsrevisionen lægger herved vægt på, at Udenrigsministeriet dels yder projekttilskud, som udgør en meget betydelig og tillige permanent del af organisations samlede indtægter, dels yder et administrationsbidrag af driftsmæssig karakter, hvis anvendelse Red Barnet ikke skal redegøre for over for Udenrigsministeriet. Disse tilskud har ved deres omfang en væsentlig indflydelse på Red Barnets samlede aktiviteter og drift, ligesom organisationens generelle dispositioner kan have virkning for anvendelsen af Udenrigsministeriets tilskud. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Udenrigsministeriet derfor basere sin kontrol med tilskudsanvendelsen på såvel årsregnskabet som det tilhørende revisionsprotokollat.

Kontrol med projekternes målopfyldelse

16. Da gennemførelsen af Red Barnets projekter typisk strækker sig over en flerårig periode, stiller ministeriet krav om, at der med mellemrum skal indsendes statusrapporter om projekternes gennemførelse.

Undersøgelsen viste, at stort set alle statusrapporter var indsendt rettidigt og efterfølgende godkendt, men at ministeriet i halvdelen af sagerne havde overskredet den foreskrevne 2-måneders tilbagemeldingsfrist.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet først i 2000 har oprettet et system til registrering af indkomne statusrapporter, og at Udenrigsministeriet i perioden 1995-1999 ikke har haft en formaliseret rykkerprocedure.

17. Senest 6 måneder efter projektafslutningen skal tilskudsmodtager indsende en afsluttende rapport, som bl.a. skal indeholde en kort beskrivelse af projektets forløb og resultater.

Red Barnet havde indsendt afsluttende rapport for alle undersøgte projekter, men det var i stort omfang sket med forsinkelse, uden at ministeriet havde rykket.

Afsluttende rapporter vedrørende enkelt- og miniprojekter blev først gennemgået medio 2000 – for nogle projekters vedkommende længe efter projektafslutning. Der var ikke dokumentation for, at rapporterne vedrørende humanitære projekter var blevet gennemgået.

Der havde indtil juli 2000 ikke foreligget interne retningslinjer for behandlingen af rapporterne. I intet tilfælde var rapporterne blevet fremsendt til ministeriets evalueringssekretariat. Rapporterne var generelt udformet i overensstemmelse med kravene, og konklusionerne var – på nær en enkelt – at projekterne i det væsentlige havde indfriet formålet.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet løbende burde have rykket for og gennemgået Red Barnets projektafslutningsrapporter som led i ministeriets tilsyn med Red Barnets tilskudsanvendelse.

Udenrigsministeriet har oplyst, at man er enig i Rigsrevisionens konstateringer vedrørende rapporteringsspørgsmålene. Ministeriet har endvidere oplyst, at den iværksatte kontrol med rettidig indsendelse og rykning også omfatter statusrapporter og afsluttende projektrapporter.

18. Ifølge Udenrigsministeriets vejledning om revision af tilskudsmodtagende organisationers regnskaber for anvendelse af tilskudsmidler omfatter revisionen ikke forvaltningsrevision.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør stille krav om, at projektrengskaberne omfatter forvaltningsrevision bl.a. med henblik på at efterprøve rigtigheden af de oplysninger, som Red Barnet har meddelt Udenrigsministeriet om resultaterne af projekterne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at en standardrevisionsinstruks, som også omfatter forvaltningsrevision, vil blive udarbejdet for NGO'erne, herunder Red Barnet.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

19. Udenrigsministeriet kan som led i den faglige kontrol med projekterne foretage reviews og evalueringer.

Udenrigsministeriet har peget på det overordnede forhold, at Red Barnet har anvendt tilskudsmidlerne fra ministeriet i overensstemmelse med formål og bevillingsforudsætninger, og at der ikke er konstateret kritisable eller uregelmæssige forhold i forbindelse med Red Barnets forvalt-

ning af tilskudsmidlerne til aktiviteterne i udviklingslandene. Dette fremgår af de reviews og kapacitetsanalyser, som Udenrigsministeriet i de senere år har foretaget af Red Barnets aktiviteter, samt af generelle evalueringer og studier, der også har omfattet Red Barnets projekter.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Udenrigsministeriet med henblik på vurdering af projekternes målopfyldelse har foranlediget en række reviews og evalueringer vedrørende relevante dele af Red Barnets projektportefølje gennemført. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

20. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Udenrigsministeriet ikke har foretaget en effektiv kontrol med anvendelsen af ministeriets tilskud til Red Barnet. Rigsrevisionen skal tilføje, at uanset at det ikke har været et selvstændigt formål med undersøgelsen, har Rigsrevisionen ikke i undersøgelsen konstateret forhold, der skulle indikere, at midlerne ikke er anvendt i overensstemmelse med formål og bevillingsforudsætninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Udenrigsministeriet regelmæssigt har vurderet Red Barnets kapacitet til at forvalte tilskud til projekter i udviklingslandene,
- at Udenrigsministeriet i alle de undersøgte tilskudssager havde dokumentation for, at der var foretaget en vurdering af ansøgningerne,
- at tilskud til alle de gennemgåede projekter var ydet i henhold til bevillingsreglerne, og at udbetalingen var sket i overensstemmelse med reglerne,
- at de udarbejdede budgetters informationsværdi har været reduceret som følge af uklarhed om, hvilke udgifter der kan afholdes af administrationsbidraget,
- at en række projektregnskaber fra Red Barnet først blev modtaget til kontrol i ministeriet længe efter fristen for indsendelse, uden at ministeriet havde rykket, at revisionsprotokollaterne ikke var indsendt, og at en stor del af de indkomne projektregnskaber herefter henlå i ministeriet i mere end 1 år, inden de blev gennemgået,
- at Udenrigsministeriet løbende havde modtaget Red Barnets årsregnskaber for perioden 1995-1999, men ikke de tilknyttede revisionsprotokollater,

- at ministeriet til vurdering af projekternes målopfyldelse havde vurderet den faglige gennemførelse af projekterne ved gennemgang af statusrapporter og afsluttende rapporter, men at ministeriets gennemgang i nogle tilfælde var sket med betydelig forsinkelse, samt at ministeriet havde gennemført reviews og evalueringer vedrørende relevante dele af Red Barnets projektportefølje,
- at Udenrigsministeriet til supplerende af de gældende forskrifter har udarbejdet en række udkast til nye vejledninger og instrukser på de forskellige tilskudsområder, men at den fulde implementering og effekten heraf fortsat udestår, og
- at Udenrigsministeriet ikke har foretaget en effektiv kontrol med anvendelsen af ministeriets tilskud til Red Barnet. Rigsrevisionen skal tilføje, at uanset at det ikke har været et selvstændigt formål med undersøgelsen, har Rigsrevisionen ikke i undersøgelsen konstateret forhold, der skulle indikere, at midlerne ikke er anvendt i overensstemmelse med formål og bevillingsforudsætninger.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

Indledning

21. Baggrunden for denne undersøgelse er, at en række artikler i dagspressen i sommeren 2000 rejste kritik af nogle dispositioner foretaget af Red Barnets daværende generalsekretær og af organisationens administration. I samme forbindelse blev der også rejst tvivl om, hvorvidt Udenrigsministeriet havde udført et betryggende tilsyn med de tilskud, som ministeriet havde ydet til Red Barnet. Af artiklerne fremgik det bl.a., at Red Barnets projektportefølje skulle have omfattet et fiktivt projekt i Rwanda finansieret af tilskud fra Udenrigsministeriet. Foranlediget af den nævnte presseomtale anmodede Red Barnet sin revisor om at iværksætte en undersøgelse af organisationens administration, herunder regnskaberne for årene 1994-1999. Rapporterne herom forelå i november 2000, og for så vidt angår det nævnte Rwanda-projekt konkluderede revisor, at der ikke var forhold, som kunne indikere, at et sådant projekt skulle have forekommet.

I forbindelse med revisionen af regnskaberne for 1999 foretog Rigsrevisionen en revision af Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til en række private organisationer

(NGO'er) ydet af konto 06.32.05. Bistand gennem private organisationer. Rigsrevisionen konkluderede, at der var opbygget hensigtsmæssige forretningsgange og retningslinjer i en række af forvaltningens faser. Rigsrevisionen bemærkede ligeledes, at der var iværksat tiltag for at forbedre tilskudsforvaltningen, herunder bl.a. inddragelse af konsulentbistand fra Økonomistyrelsen. Rigsrevisionen konstaterede samtidig, at der kunne ske forbedringer på en række områder. Disse bemærkninger til revisionen, som fremgik af beretning om revisionen af statsregnskabet for 1999, pkt. 414, er udtryk for en generel vurdering af Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til NGO'er. På grund af de ekstraordinære forhold i Red Barnet fandt Rigsrevisionen imidlertid behov for at supplere den generelle revisionsgennemgang med en undersøgelse af Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til Red Barnet.

22. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler tilskud bevilget af Udenrigsministeriet til Red Barnet. Disse tilskud, vedrører følgende konti på finansloven: § 06.32.05. Bistand gennem private organisationer, § 06.32.06. Overgangsbistand til vestlige Balkan samt § 06.37.02. Ekstraordinære humanitære bidrag og Internationalt Humanitært Beredskab (IHB).

Formål

23. Formålet med undersøgelsen er at belyse, om Udenrigsministeriet har foretaget en effektiv kontrol med tilskud til Red Barnet. Til brug herfor er det undersøgt, om Udenrigsministeriet som led i sin tilskudsforvaltning har sikret,

- at Red Barnets kapacitet er blevet vurderet,
- at tilskudsansøgninger er blevet vurderet,
- at tilskud har været ydet i henhold til bevillingsreglerne,
- at budgetterne har givet en klar information om anvendelsen af tilskuddene,

- at reviderede projektregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået,
- at Red Barnets reviderede årsregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået,
- at projekternes målopfyldelse er blevet vurderet, og
- at der har været en effektiv kontrol med anvendelsen af tilskudsmidlerne.

Afgrænsning

24. Undersøgelsen er afgrænset til de tilskud, som Udenrigsministeriet har ydet til Red Barnet-projekter igangsat i perioden 1995-1999. Tidligere var administrationen af dette tilskudsområde fordelt på en række landekontorer i Udenrigsministeriet, men i 1995 blev tilskudsadministrationen samlet i en særlig NGO-enhed, bortset fra tilskud til humanitære projekter, som fortsat varetages af et specialkontor for humanitær bistand i Udenrigsministeriet. Forvaltningen af tilskud til projekter igangsat før den administrative omlægning i 1995 har også efter dette tidspunkt været varetaget af ministeriets landekontorer, indtil projekterne gradvis er blevet afsluttet. Disse tilskud er ikke omfattet af undersøgelsen.

Tilskud fra andre ministerier udgjorde 3 % af Red Barnets indtægter i 1999. Red Barnet modtager tillige tilskud fra EU, som udgjorde 2 % af Red Barnets indtægter i 1999. Disse tilskud er ikke omfattet af undersøgelsen.

Red Barnets administration, herunder den daværende generalsekretærs dispositioner, er ikke omfattet af undersøgelsen, da sådanne vurderinger foretages af organisationens egen revisor.

Da det ikke har indgået i formålet med undersøgelsen at vurdere, om Red Barnet har nået de fastsatte mål med sine tilskudsfinansierede projekter, men alene at vurdere Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning, har Rigsrevisionen ikke foretaget stedlige besigtigelser af sådanne projekter.

Metode

25. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af relevante journalsager og andet materiale, som er tilvejebragt ved løbende drøftelser med Udenrigsministeriet. Til brug for en vurdering af den udførte tilskudsforvaltning er der

foretaget en stikprøvevis gennemgang af ministeriets forvaltning vedrørende 31 projekter, hvortil der var givet tilskud i 1995-1999. Stikprøven omfattede 9 afsluttede humanitære projekter af i alt 32, 10 afsluttede enkeltprojekter af i alt 30, samt 12 afsluttede projekter under miniprogrammer af i alt 39.

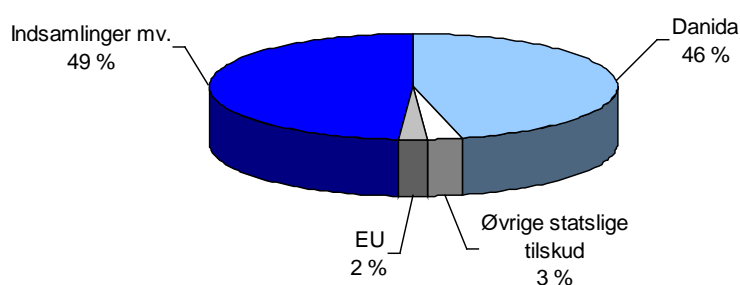
26. Beretningsudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Red Barnets aktiviteter og indtægter

27. Red Barnet i Danmark blev etableret i 1945 som en søsterorganisation til lignende organisationer i en række vestlige lande med det oprindelige formål at reducere følgerne for børn af 2. verdenskrig. I tilslutning til denne indsats, som især fandt sted i Danmark og andre dele af Europa, blev Red Barnet i stigende grad involveret i nødhjælpsarbejde i udviklingslandene. Fra slutningen af 1970'erne påbegyndte Red Barnet egentlige udviklingsaktiviteter i den 3. verden i samarbejde med nogle søsterorganisationer. I dag er udviklings- og nødhjælpsaktiviteter Red Barnets væsentligste indsatsområder. Red Barnets indsats i udviklingslandene finder næsten udelukkende sted i samarbejde med søsterorganisationer fra den vestlige verden eller med lokale NGO'er og med disse organisationer som projektudførende. Kontakten til projekterne sker dels fra landekontorer, som Red Barnet har etableret i lande, hvor indsatsen er koncentreret, dels ved projektbesøg fra hovedkontoret i Danmark.

28. Red Barnet havde i 1999 samlede indtægter på 89,9 mio. kr., som var fordelt på indtægtskilder som vist i **figur 1**.

Figur 1. Red Barnets indtægter i 1999 fordelt på indtægtskilder



Red Barnets egne indtægter, som i 1999 udgjorde 49 % af organisationens samlede indtægter, er tilvejebragt ved samarbejde med sponsorer blandt erhvervsvirksomheder og andre samt ved egne indsamlinger, arrangementer og andre aktiviteter. Udenrigsministeriet er langt den betydeligste tilskudsyder med en andel på 46 % af Red Barnets indtægter i 1999, og denne andel har været nogenlunde konstant i en årrække. Disse tilskud er omtalt i kap. IV. Andre ministeriers tilskud udgjorde i 1999 3 % af Red Barnets indtægter, mens tilskud fra EU udgjorde 2 %.

IV. Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til Red Barnet

A. Tilskudsformål og retningslinjer

29. Udenrigsministeriets tilskud til Red Barnet-projekter, som er igangsat i 1995-2000, vedrører 3 hovedområder, som det fremgår af nedenstående **tabel 1**.

Tabel 1. Udenrigsministeriets tilskud til Red Barnet 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
	----- Mio. kr. -----						
Humanitær bistand ¹⁾	31,9	27,0	8,0	9,5	20,0	30,6	127,0
Enkeltprojekter.....	30,0	19,4	23,7	23,6	31,5	12,6	140,8
Miniprogrammer ²⁾	4,8	-	3,9	13,5	-	-	22,2
I alt.....	66,7	46,4	35,6	46,6	51,5	43,2	290,0
¹⁾ Red Barnet har derudover været inddraget i statsstøttede humanitære projekter, som gennemføres i et samarbejde mellem flere danske NGO'er.							
²⁾ Tilskuddet på 4,8 mio. kr. vedrører årene 1995-1996, og tilskuddet på 13,5 mio. kr. vedrører årene 1998-2001.							

Det fremgår af tabel 1, at Udenrigsministeriet i perioden 1995-2000 har bevilget 290 mio. kr. i tilskud til Red Barnet. Tilskud til enkeltprojekter udgør lidt over halvdelen af det samlede tilskud.

Bevillingerne til Red Barnets humanitære bistand knytter sig til § 06.37.02.10. Ekstraordinære humanitære bidrag. Denne bistand vedrører aktiviteter i forbindelse med internationale nødhjælps- og katastrofesituationer, hvor en international indsats fra bl.a. private hjælpeorganisationer er påkrævet.

Bevillingerne til Red Barnets enkeltprojekter knytter sig til § 06.32.05.11. Støtte til enkeltprojekter. Denne bistand vedrører NGO'ernes aktiviteter med henblik på at støtte udviklingslandenes bestræbelser på at opnå en bæredygtig udvikling.

Bevillingerne til miniprogramaftaler knytter sig til § 06.32.05.11. Støtte til enkeltprojekter. Formålet er det samme som for enkeltprojekter, men aftalen indebærer imidlertid, at Red Barnet kan igangsætte mindre projekter uden forhåndsgodkendelse fra Udenrigsministeriet.

30. Samarbejdet med danske NGO'er er i henhold til "Strategi for Udenrigsministeriets NGO-samarbejde" (1993) baseret på, at den pågældende organisation har ansvaret for at varetage projektgennemførelse og -tilsyn samt at sørge for, at eventuelle vanskeligheder løses løbende. Udenrigsministeriet har derfor i retningslinjer for organisationernes tilskudsforvaltning fastsat en række krav til rapportering om alle væsentlige forhold vedrørende tilskudsansøgningen.

I 1996 udarbejdede Udenrigsministeriet "Retningslinier for regnskabsaflæggelse og revision af Udenrigsministeriets tilskudsmidler til private organisationer" (1996). Hertil kommer særlige retningslinjer for de enkelte tilskudsområder. For den humanitære bistand gælder "Retningslinier for administration af ekstraordinære statsbidrag til humanitære formål kanaliseret gennem danske organisationer" fra 1995, som er blevet revideret i henholdsvis 1997 og 1999. For enkeltprojekter gælder "Retningslinier for private danske organisationer om støtte til udviklingsprojekter" (1995), som blev revideret i 1997. For miniprogramaftalerne gælder "Retningslinier for miniprogramaftaler med danske private organisationer vedrørende støtte til mindre udviklingsprojekter" fra 1998. I tilslutning hertil er der i de enkelte miniprogramaftaler fastsat krav til Red Barnets tilskudsforvaltning.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der medio 2001 vil foreligge supplerende vejledninger og instrukser på de forskellige tilskudsområder. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men må konstatere, at den fulde implementering af de forbedrede forretningsgange og effekten heraf fortsat udestår.

Konkrete bestemmelser vedrørende tilskudsforvaltningen er omtalt i de følgende afsnit.

31. For så vidt angår aflønning og repræsentation vedrørende NGO'ernes medarbejdere har Udenrigsministeriet oplyst, at man påser, at medarbejdere i direkte tilknytning til bistandsaktiviteterne ikke har løn- og ansættelsesvilkår, der overstiger Udenrigsministeriets regler herfor. Dette påses endvidere af Red Barnets egen revisor.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men må konstatere, at Udenrigsministeriet ikke har fastsat retningslinjer for det administrative personale i Red Barnet, herunder generalsekretæren.

B. Kontrol vedrørende ydelse af tilskud

32. Til brug for undersøgelsen af, om Udenrigsministeriet har foretaget en effektiv kontrol med tilskud til Red Barnet, har Rigsrevisionen i dette afsnit undersøgt,

- om Red Barnets kapacitet er blevet vurderet,
- om tilskudsansøgninger er blevet vurderet,
- om tilskud har været ydet i henhold til bevillingsreglerne, og
- om budgetterne har givet en klar information om anvendelsen af tilskuddene.

Vurdering af Red Barnets kapacitet

33. Udenrigsministeriet stiller i retningslinjerne krav om, at organisationen skal have fornøden administrativ og bistandsfaglig kapacitet for at komme i betragtning som tilskudsmodtager.

Med henblik på at sikre den overordnede kvalitet og effektivitet i den humanitære bistand gennemførte en række danske og udenlandske konsulentfirmaer i 1999 en evaluering af den danske humanitære bistand. Rapporten herom – Danish Humanitarian Assistance (nov. 1999) – indeholdt kapacitetsanalyser af 8 danske NGO'er, herunder Red Barnet, som bl.a. viste, at Red Barnets tilsyn med aktiviteterne i Rwanda og Bosnien i perioden 1995-1998 havde været af svingende kvalitet, og at Red Barnets administration fortsat var mangelfuld, selv om der som opfølgning på en tidligere kapacitetsanalyse var udviklet en projektmanual. Endelig konkluderede analysen, at der var en utilstrække-

lig fokus på børneaspektet i de projekter, hvor Red Barnet ikke selv stod for projektgennemførelsen.

Resultaterne af kapacitetsanalysen blev drøftet med Red Barnet ved årsforhandlingerne i 2000. Af mødereferatet fremgik det, at Red Barnet var enig i behovet for at styrke projektmonitoreringen, og at nødhjælpsindsatsen ville blive søgt koncentreret om de lande, hvor Red Barnet i forvejen gennemfører udviklingsprojekter.

34. For så vidt angår enkeltprojekter stiller Udenrigsministeriet krav om, at hver ansøgning indeholder en redegørelse for Red Barnets administrative kapacitet og erfaring i relation til det pågældende projekt. Det kan i den forbindelse nævnes, at Udenrigsministeriet i 1995 afviste 18 ansøgninger. Begrundelsen herfor var navnlig, at der efter en umiddelbart forudgående betydelig stigning i omfanget af tilskud til Red Barnet skulle indhøstes erfaringer med organisationens kapacitet til at administrere en større projektvolumen, før støtte til yderligere projekter kunne bevilges.

35. Ved udløbet af Red Barnets første miniprogramaftale i 1996 ansøgte organisationen om en såkaldt rammeaftale, som Udenrigsministeriet hidtil kun har indgået med de største NGO'er. På den baggrund iværksatte Udenrigsministeriet i 1997 en kapacitetsundersøgelse af Red Barnets organisation, som konkluderede, at de anvendte systemer og indikatorer til brug for vurdering af projekternes effekt var utilstrækkelige, samt at der var mangelfulde retningslinjer for projektmanagement og en utilstrækkelig økonomistyring. På den baggrund ønskede Udenrigsministeriet ikke at imødekomme ansøgningen, og der blev derfor i stedet indgået en ny miniprogramaftale. Red Barnet indgav i januar 2000 en fornyet ansøgning om en rammeaftale, og Udenrigsministeriet fik på den baggrund iværksat endnu en kapacitetsanalyse af organisationen.

Undersøgelsen viste, at Udenrigsministeriet har foretaget en regelmæssig vurdering af Red Barnets kapacitet. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Vurdering af projektansøgninger

36. Red Barnets tilskudsansøgninger skal opfylde bestemte formkrav, og ansøgninger skal vurderes i forbindelse med sagsbehandlingen i Udenrigsministeriet.

På det humanitære område gennemfører Udenrigsministeriet konsultationer med Red Barnet ved årsforhandlinger, hvor emner af generel administrativ og strategisk karakter samt specifikke spørgsmål vedrørende de længerevarende projekter drøftes. Red Barnet fremlægger her en liste over de projekter for det kommende år, der ønskes tilgodeset med tilskud, og Udenrigsministeriet kan ved denne lejlighed give tilsagn om at gå videre med sagsbehandlingen af projektforslag. Beslutningen om at yde tilskud eller forelægge et aktstykke for Finansudvalget tages dog først på baggrund af en egentlig ansøgning fra Red Barnet.

Der er ikke udarbejdet et skema for ansøgning om tilskud til humanitære projekter, men Udenrigsministeriet kræver, at ansøgningen skal indeholde en lang række oplysninger, herunder en beskrivelse af nødsituationen og projektets karakter samt et aktivitetsopdelt budget. Udenrigsministeriet har oplyst, at ansøgningerne behandles på baggrund af rapporter fra tidligere nødhjælpsprojekter, erfaringer fra ministeriets landekontorer, informationer fra FN mv. Udenrigsministeriet har først i 2000 udarbejdet skriftlige retningslinjer for behandling af ansøgninger.

Undersøgelsen viste, at der for alle de undersøgte sager forelå en ansøgning med budget. Udenrigsministeriet havde i flere tilfælde anmodet om supplerende oplysninger.

37. For enkeltprojekter kan Red Barnet indsende ansøgninger om tilskud 2 gange årligt. I et standardiseret ansøgningsskema skal der bl.a. redegøres for mål og resultatkrav for projektet, strategi, aktivitetsplan, budget- og finansieringsplan, de samlede projektomkostninger samt foretages en vurdering af projektets bæredygtighed.

I henhold til en skriftlig intern procedure bliver indkomne ansøgninger efter registrering oversendt til relevante landekontorer i ministeriet og til ambassader med henblik på en vurdering af de budgetterede projektudgifter i lyset af lokale forhold. Vurderinger af større eller særligt komplicerede projekter varetages af Udenrigsministeriets tjeneste for sektorfaglige anliggender (TSA), ligesom tjenesten også vurderer særlige aspekter som fx organisationens faglige kapacitet. I særlige tilfælde vil ministeriet (NGO-enheden) have mulighed for at foretage et kort besøg i projektområdet for drøftelser med Red Barnets lokale samarbejdspartner, repræsentanter for målgruppen og rele-

vante myndigheder. På basis af høringssvarene samt egne vurderinger udarbejder NGO-enheden en indstilling om ydelse af projekttilskud.

Undersøgelsen viste, at Red Barnets ansøgninger om enkeltprojekter havde været igennem den foreskrevne høringsprocedure, men at Udenrigsministeriet ikke i forbindelse med de undersøgte projekter havde foretaget besøg i projektområderne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den omtalte procedure for høring af ambassader, landekontorer og TSA medfører en hensigtsmæssig vurdering af, om der bør ydes tilskud til projektet. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at der ikke forelå skriftlige retningslinjer for sagsbehandlingernes gennemgang af projektansøgninger. Retningslinjer er nu under udarbejdelse, jf. pkt. 30.

38. For så vidt angår miniprogramaftalerne kan Red Barnet uden forhåndsgodkendelse igangsætte projekter på op til 400.000 kr. med en maksimal varighed på 4 år med den begrænsning, at aktiviteten skal være afsluttet senest 2 år efter aftalens udløb med mindre andet aftales. I særlige tilfælde kan der efter Udenrigsministeriets godkendelse ydes én yderligere bevilling på op til 400.000 kr. til samme aktivitet. Indtil 1998 var projektgrænsen 250.000 kr.

Kravene til landevalg og projektyper, for så vidt angår miniaftaleprojekter, kontrolleres af Udenrigsministeriet ved oplysningsskemaer, som Red Barnet skal indsende for hvert projekt senest én måned efter et projekts igangsættelse. Oplysningsskemaerne sendes i kopi til den stedlige ambassade.

Undersøgelsen viste, at de gennemgåede miniaftaleprojekter alle var afsluttet inden for den fastsatte grænse på 2 år, mens projektgrænsen i enkelte tilfælde havde været overskredet i den forstand, at Red Barnets midler til de pågældende projekter var indgået som delfinansiering af større projekter. Udenrigsministeriet påtalte dette forhold over for Red Barnet i august 1997. Endvidere havde Udenrigsministeriet modtaget oplysningsskemaer for alle undersøgte miniprojekter, hvoraf nogle dog fremkom med en betydelig forsinkelse, uden at det fremgik, at der var rykket for dem. De undersøgte skemaer indeholdt i øvrigt fyldestgørende oplysninger. Udenrigsministeriet har først i

efteråret 2000 nedskrevet en procedure for ekspedition og rykker vedrørende oplysningsskemaer.

39. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der på alle 3 tilskudsområder forelå dokumentation for, at der var foretaget en vurdering af de indsendte ansøgninger, men at der ikke var udarbejdet skriftlige retningslinjer for alle dele af forvaltningen.

Godkendelse og anvisning af tilskudsbevillinger

40. For de finanslovbevillinger til udviklingsbistand, hvor tilskudsmodtageren ikke er specificeret i finansloven, sker udmøntningen til konkrete formål ved særskilt godkendelse. Dette gælder for tilskud ydet til Red Barnet.

Ansøgninger til bilaterale projekter – som de nævnte enkeltprojekter og miniprogramaftaler – forelægges Finansudvalget, hvis de er på 20 mio. kr. og derover, mens ministeren i henhold til en tekstanmærkning i finansloven er bemyndiget til at tiltræde bevillinger derunder. I praksis tiltrædes projektbevillinger på 5-20 mio. kr. tillige af Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde (Styrelsen), som i henhold til Lov nr. 297 om internationalt udviklings samarbejde af 10. juni 1971 er rådgivende for udenrigsministeren (nu udviklingsministeren). For projekter på 3-5 mio. kr. er kompetencen delegeret til styrelsesformanden, mens den pågældende kontorchef har bevillingskompetence for projekter derunder. I praksis forelægges ansøgninger om enkeltprojekter Styrelsen 2 gange årligt med en efterfølgende samlet forelæggelse for Finansudvalget.

Bevillingsansøgninger for humanitære projekter på 8 mio. kr. og derover forelægges Finansudvalget, mens der ikke sker forelæggelse for Styrelsen. Ministeren er bemyndiget til at godkende bevillinger derunder, mens kompetencen for projekter på 3 mio. kr. eller mindre er delegeret til den pågældende kontorchef.

Undersøgelsen viste, at tilskud til alle gennemgåede projekter var givet i overensstemmelse med de omtalte bevillingsregler.

41. Tilskud til enkeltprojekter og tilskud til miniprogramaftaler kan udbetales i 2 årlige rater. Udbetalingen sker på baggrund af indsendte anmodninger fra Red Barnet, som skal indeholde oplysninger om forbrug, så det sikres, at

udbetalingerne tilpasses projekternes likviditetsbehov. For så vidt angår tilskud til humanitære formål sker udbetalingen normalt som et samlet beløb umiddelbart efter, at tilskuddet er blevet bevilget.

Undersøgelsen viste, at tilskud var blevet udbetalt i overensstemmelse med reglerne, samt at ministeriet, hvor dette var påkrævet, havde modtaget kvittering for modtagelsen fra Red Barnet.

Udenrigsministeriets krav til projektbudgetter

42. For hver enkelt projekt og miniprogramaftale skal Red Barnet forelægge et projektbudget fordelt på en række af ministeriet angivne projektrelaterede udgiftsformål samt posten "administration" og for enkelt- og miniprojekter til lige "uforudsete udgifter".

43. I Finansloven er det under § 06.32.05. Bistand gennem private organisationer (NGO'er) anført, at ministeriet yder op til 7 % af bevillingsforbruget til den pågældende organisations afholdelse af administrationsudgifter, og at der ikke skal ske afregning for anvendelsen af denne del af tilskuddet.

I Udenrigsministeriets retningslinjer er det alene anført, at administrationsbidraget "...skal dække organisationens direkte udgifter til administration af projekter, herunder bl.a. udgifter til revision i Danmark", mens tilsynsrejser er føjet til som et andet eksempel i en revideret udgave af retningslinjerne.

44. Efter det oplyste er det for humanitære projekter alene administrative udgifter i Danmark, som skal henføres til administrationsbidraget, mens der ikke foreligger en klar afgrænsning for de 2 øvrige tilskudsområder. Det er eksempelvis ikke klart, i hvilket omfang udgifter vedrørende administration på landekontorerne skal afholdes af administrationsbidraget. Generelt synes det endvidere at være Udenrigsministeriets opfattelse, at revision udført i modtagerlandet betragtes som en del af projektet, mens revision udført i Danmark betragtes som administration, uden at det står klart, hvad der har begrundet denne sondring. Ved projektets gennemførelse kan der derved opstå tvivl om, hvorvidt konkrete udgifter skal afholdes direkte af projektbudgettet eller af det nævnte administrationsbidrag.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en klar angivelse af, hvilke administrativt prægede udgifter, der kan afholdes af projektbudgettet. Efter Rigsrevisionens opfattelse har uklarheder om administrationsbidragets dækningsområde svækket de indsendte budgetters informationsværdi.

Udenrigsministeriet har oplyst, at en kommende administrative vejledning vil indeholde regler og afgrænsninger vedrørende NGO'ernes håndtering af administrationsbidraget og dets dækningsområde.

45. Administrationsbidraget til enkelt- og miniprojekter er fastsat til 7 % af den samlede projektbevilling, mens det for humanitære projekter udgør 5 %. Udenrigsministeriet har oplyst, at denne lavere procent skyldes, at humanitære projekter ofte er af kortere varighed, samt at tilskuddet ofte videresendes til lokale eller internationale samarbejdspartnere. Forhold som har begrundet, at administrationsbidraget vedrørende den humanitære bistand er fastsat til 5 %, præger efter Rigsrevisionens opfattelse også i nogen grad enkelt- og miniprojekter, selv om Udenrigsministeriet på disse områder har fastsat en anden administrationsprocent.

Vedrørende administrationsprocentens forskellige størrelse på det humanitære område og udviklingsområdet har Udenrigsministeriet oplyst, at administrationsbidraget for udviklingsprojekter af Udenrigsministeriet kan nedsættes til mindre end 7 %, hvis der i projektet indgår et betydeligt element af udstyrsleverancer. Betydelige udstyrsleverancer indgår imidlertid kun sjældent i langsigtede NGO-udviklingsprojekter.

46. For så vidt angår administrationsbidragets mulige sammenhæng med den tidligere generalsekretærs økonomiske dispositioner har Udenrigsministeriet oplyst, at de 7 % er i underkanten til dækning af Red Barnets faktiske merudgifter til administration af selve bistandsaktiviteterne. Dette er konstateret i en kapacitetsanalyse af Red Barnet i 1997. Efter Udenrigsministeriets opfattelse kan administrationsbidraget derfor ikke være medgået til generalsekretærens dispositioner.

Rigsrevisionen er enig i Udenrigsministeriets opfattelse på dette punkt, såfremt de anførte konstateringer vedrørende Red Barnets faktiske merudgifter til administration af bistandsaktiviteterne er korrekte.

Rigsrevisionens undersøgelse har ikke omfattet en gennemgang af Red Barnets regnskaber, hvorfor Rigsrevisionen ikke har grundlag for at tage stilling til dette spørgsmål.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet regelmæssigt har vurderet Red Barnets kapacitet til at forvalte tilskud til projekter i udviklingslandene.

Der forelå i alle undersøgte tilskudssager dokumentation for, at der var foretaget en vurdering af de indsendte budgetter, men Udenrigsministeriet havde i den undersøgte periode ikke skriftlige interne retningslinjer for alle dele af sagsbehandlingen.

I de gennemgåede projekter var tilskud givet i overensstemmelse med bevillingsreglerne, og tilskud var blevet udbetalt i overensstemmelse med reglerne.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en klar angivelse af, hvilke administrativt prægede udgifter der kan henføres til projektbudgettet. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at uklarheder om administrationsbidragets dækningsområde har svækket de indsendte budgetters informationsværdi.

C. Regnskabsmæssig kontrol med tilskudsansværelsen

47. Den regnskabsmæssige kontrol er primært baseret på reviderede, afsluttende projektregnskaber og Red Barnets reviderede årsregnskab. Revisionen, som udføres af Red Barnets revisor, skal ifølge ministeriets retningslinjer dokumenteres ved en revisionspåtegning som sikkerhed for regnskabets troværdighed og ledsages af et revisionsprotokollat (beretning om den udførte revision). Det fremgår af de nuværende krav, at revisionen skal udføres i overensstemmelse med god revisionsetik, og at revisionen ikke omfatter forvaltningsrevision.

Til brug for undersøgelsen af, om Udenrigsministeriet har foretaget en effektiv kontrol med tilskud til Red Barnet, har Rigsrevisionen i dette afsnit undersøgt,

- om reviderede projektregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået, og
- om Red Barnets reviderede årsregnskaber m.m. er blevet modtaget og gennemgået.

Modtagelse af projektrekskaber i Udenrigsministeriet

48. Udenrigsministeriets retningslinjer fordrer, at Red Barnet på de 3 omtalte tilskudsområder skal rapportere til ministeriet om anvendelsen af projekttilskud. Rapporteringen består først og fremmest af et afsluttende projektrekskab, som ministeriet skal have modtaget senest 6 måneder efter projektets afslutning. Regnskabet skal være revideret af Red Barnets revisor, hvis revision kan være baseret på et lokalt udarbejdet og revideret regnskab. Oplysninger om indsendelse af regnskaber for de 31 stikprøveudtagne sager fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. Indsendelse af projektrekskaber til Udenrigsministeriet

	Humanitære projekter		Enkeltprojekter		Miniprogramprojekter		I alt	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
	----- Antal -----							
Projektrekskab indsendt	9	0	10	0	12	0	31	0
Indsendelsesfrist overholdt	5	4	3	7	1	11	9	22

Som det fremgår af tabel 2, havde ministeriet modtaget projektrekskab i alle 31 sager. I 22 sager indkom regnskabet med forsinkelse. Af disse indkom 14 regnskaber mere end 6 måneder efter fristens udløb.

49. Undersøgelsen viste, at kontoret vedrørende humanitær bistand ikke havde en formaliseret rykkerprocedure for ikke-indkomne projektrekskaber til trods for, at der for de humanitære projekter sker registrering af indkomne regnskaber. Der forelå heller ikke i sagerne dokumentation for, at der løbende var rykket for regnskaberne. Af ministeriets referater fra konsultationer med Red Barnet fremgik det imidlertid, at regnskaber og afrapporteringer på det humanitære område var blevet drøftet, herunder spørgsmål om forsinkede regnskaber. Ved årsforhandlingerne i 1996 blev spørgsmålet om udestående regnskaber for finansårerne 1989-1993 drøftet. I 1997 blev der afholdt et møde med Red Barnet om udestående regnskaber fra perioden 1992-1996. Ved årsforhandlingerne i 1999 konstaterede Udenrigsministeriet, at der ingen administrative udeståender var med Red Barnet, bortset fra et enkelt projektrekskab. Heller ikke i NGO-enheden – enkelt- og miniprojekter –

var der en rykkerprocedure for ikke-indkomne projektregnskaber. Ministeriet har imidlertid oplyst, at NGO-enheden siden sommeren 1999 har forstærket indsatsen med at inddrive udestående regnskaber.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet i perioden 1995-1999 ikke havde rykket for ikke-indkomne projektregnskaber.

50. Udenrigsministeriet har oplyst, at der nu er udarbejdet IT-baserede redskaber til kontrol med regnskaber, og at der er iværksat procedurer for kontrol med rettidig indsendelse og rykning.

Udenrigsministeriets behandling af projektregnskaber

51. I henhold til retningslinjerne skal de indsendte projektregnskaber foruden resultatopgørelsen indeholde en ledelsespåtegning og -beretning, et revisionsprotokollat, revisors påtegning samt oplysninger om anvendt regnskabspraksis.

Ministeriet har udarbejdet en intern vejledning om gennemgang af projektregnskaber, der skal sikre, at regnskabet er afgivet i henhold til retningslinjerne, og at forhold bragt frem af revisionen bliver fulgt op. Viser gennemgangen, at regnskabet er mangelfuldt og ikke kan godkendes, er det ministeriets opgave at iværksætte de fornødne tiltag, herunder at indhente manglende dokumentation hos tilskudsmodtager. Når regnskabet er godkendt, overdrages det til en regnskabsmedarbejder, der afslutter tilskudssagen i ministeriets regnskabssystem. Fra 2000 har det været en målsætning for ministeriet, at regnskabet skal være godkendt inden 2 måneder efter, det er modtaget i ministeriet, og at regnskabsmedarbejderen har 1 måned til sin efterfølgende afslutning af sagen. I **tabel 3** er vist en oversigt over ministeriets gennemgang af projektregnskaber vedrørende de undersøgte sager.

Tabel 3. Udenrigsministeriets godkendelse af projektregnskaber

	Humanitære projekter		Enkeltprojekter		Miniprogramprojekter		I alt	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Regnskab godkendt	9	0	10	0	12	0	31	0
Godkendelse inden for 2 måneder efter modtagelsen	4	5	2	8	0	12	6	25

Det fremgår af tabel 3, at på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse havde ministeriet gennemgået og godkendt reviderede regnskaber for alle projekter. Det fremgår videre, at ministeriet kun i 6 af de i alt 31 tilskudssager havde godkendt projektregnskabet inden for de 2 måneder fra modtagelsen, som ministeriet fra 2000 har afsat til endelige godkendelse af projektregnskab.

For så vidt angår de undersøgte regnskaber vedrørende tilskud til humanitære formål havde 5 regnskaber henligget i mere end 2 måneder, og 2 af disse regnskaber havde henligget i mere end 1 år, inden sagsbehandleren havde godkendt regnskabet.

Så godt som alle regnskaber vedrørende enkeltprojekter og miniprogramprojekter havde ligget længere end 2 måneder i ministeriet, inden godkendelsen fandt sted, og i 10 tilfælde havde regnskabet henligget mere end 1 år, inden godkendelsen fandt sted.

Ministeriet påbegyndte i 2000 gennemgangen af en stor mængde regnskaber for NGO-projekter, herunder Red Barnet-projekter, som i en årrække havde hobet sig op i ministeriet. Ministeriet oplyste over for Rigsrevisionen, at man på grund af begrænsede personaleressourcer ikke havde kunnet foretage en løbende regnskabs gennemgang, og at man derfor midlertidigt havde ansat ekstra regnskabsmedarbejdere med henblik på at få afviklet regnskabspakken i løbet af 2001.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at en stor del af de indkomne projektregnskaber havde henligget i ministeriet i mange måneder og for ca. en tredjedels vedkommende i mere end 1 år, før de blev gennemgået og godkendt.

52. Af dokumentationen for gennemgang og godkendelse af projektregnskaberne fremgik det, at ministeriet fandt, at regnskabsaflæggelsen opfyldte de opstillede krav bortset fra enkelte tilfælde, hvor der manglede en beskrivelse af den anvendte regnskabspraksis. De foreliggende revisionspåtegninger til regnskaberne var desuden i alle tilfælde givet uden forbehold.

Undersøgelsen viste imidlertid, at der i flere regnskaber fra den første del af perioden ikke forelå ledelsespåtegning og revisionspåtegning, og at samtlige undersøgte projekt-

regnskaber var fremsendt uden revisionsprotokollat, uden at ministeriet havde reageret herpå.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke havde indkaldt revisionsprotokollater, der er et nødvendigt grundlag for en vurdering af Red Barnets regnskabsaflæggelse.

53. Rigsrevisionen konstaterede, at uforbrugte tilskudsmidler og renteindtægter, der for de tidlige projekter blev afregnet projektvis, var blevet tilbagebetalt til ministeriet.

Andre rapporteringer vedrørende projekternes økonomiske gennemførelse

54. Ud over den rapportering, som sker ved aflæggelsen af projektregnskaber, skal Red Barnet underrette ministeriet ved eventuel mistanke om uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af tilskuddet, ændring af tidspunktet for projektets afslutning eller ved ønsker om ændring af grundlaget for det godkendte projekt, fx omflytning af midler mellem budgetposterne. For enkeltprojekter og projekter under miniprogramaftalen skal der tillige ske rapportering i projektgennemførelsesfasen i form af henholdsvis likviditetsskøn og forbrugsskøn, som dog udelukkende anvendes i forbindelse med ministeriets udarbejdelse af bidrag til bevillingslove. Ministeriet har desuden konsultationer med Red Barnet ved årsforhandlingerne samt ved møder i diverse kontaktorganer, hvor spørgsmål af økonomisk karakter vedrørende de støttede projekter kan rejses.

Undersøgelsen viste, at Red Barnet i en række tilfælde havde anmodet om bl.a. ændringer i projektbudgetter og tidsfrister og endvidere havde rapporteret om vanskeligheder med projektgennemførelsen. Anmodningerne var alle blevet behandlet og som hovedregel godkendt af ministeriet. Endvidere var forhold af regnskabsmæssig art blevet drøftet ved ministeriets konsultationer med Red Barnet.

Modtagelse af Red Barnets årsregnskaber m.m. i Udenrigsministeriet

55. Red Barnet skal i henhold til retningslinjerne årligt indsende organisationens årsberetning og årsregnskab samt revisionsprotokollat, som indgår i ministeriets kontrol af tilskudsmidlernes anvendelse.

Undersøgelsen viste, at Udenrigsministeriet løbende havde modtaget Red Barnets årsregnskaber for perioden 1995-1999, men ikke de tilknyttede revisionsprotokollater. Primo 2000 afholdt ministeriet et møde med Red Barnet vedrørende organisationens årsregnskab for 1998, hvorunder ministeriet fik udleveret de manglende revisionsprotokollater for perioden til og med 1998. Revisionsprotokollatet vedrørende 1999 modtog ministeriet medio 2000.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke løbende havde rykket for revisionsprotokollater til Red Barnets årsregnskaber.

Udenrigsministeriets behandling af Red Barnets årsregnskaber m.m.

56. Ministeriet skal først og fremmest sikre sig, at Red Barnet fører regnskab med tilskudsmidlerne i overensstemmelse med god regnskabsskik, samt at der er udarbejdet betryggende interne retningslinjer for regnskabsforvaltningen.

Udenrigsministeriets tilskud til Red Barnet skal i henhold til retningslinjerne indsættes på en separat bankkonto hos Red Barnet – den såkaldte Danida-konto – med henblik på at sikre, at tilskuddene alene anvendes til de forudsatte formål. Renteindtægter herfra tilfalder ministeriet. Renteindtægterne tilbagebetales nu samlet til ministeriet en gang årligt i modsætning til tidligere, hvor renteindtægter blev afregnet separat for hvert enkelt projekt i forbindelse med afgivelse af det afsluttende projektregnskab. Revisor skal kontrollere, at indeståendet på Danida-kontoen er korrekt, og at renterne heraf er korrekt opgjort. Dette skal fremgå af revisionsprotokollatet. Som nævnt modtog ministeriet imidlertid først revisionsprotokollater vedrørende regnskaberne for 1995-1999 i 2000. Af protokollatet for 1998-regnskabet fremgik det, at revisor ikke havde kunnet afstemme Danida-kontoen, idet revisor ikke havde modtaget det fornødne materiale til brug herfor. Undersøgelsen viste, at ministeriet ikke havde fulgt op på den manglende afstemning af Danida-kontoen ultimo 1998. Det fremgik af revisionsprotokollatet for årsregnskabet for 1999, at Danida-kontoen var blevet afstemt, men at et beløb på 1 mio. kr., som Udenrigsministeriet ved en fejl havde overført til Red Barnets kassekredit, endnu ikke var ført tilbage til Danida-kontoen. Det fremgik af en redegørelse

af 8. august 2000 fra Red Barnets revisor, at 1 mio. kr. nu var overført fra Red Barnets kassekredit til Danida-kontoen, samt at afstemningen af Danida-kontoen ultimo 1999 ikke havde givet anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet først fra 2000 har haft dokumentation for, at Danida-kontoen stemte, og således igennem den undersøgte periode ikke har haft den fornødne sikkerhed for, at indeståendet på Danida-kontoen udviste en korrekt saldo.

57. Det fremgik af revisionspåtegningen i årsregnskabet for 1998, at revisor havde taget forbehold for korrekt og fuldstændig opgørelse af årets resultat og egenkapital, hvilket bl.a. skyldtes manglende retningslinjer for bogføringen i Red Barnet, ligesom der i årsregnskabet figurerede en ekstraordinær udgift på godt 9 mio. kr.

Ved det ovenfor nævnte møde med Red Barnet primo 2000 fik Udenrigsministeriet oplyst, at der var udarbejdet nye retningslinjer for bogføring, der havde fungeret i hele 1999. For så vidt angik de ekstraordinære udgifter blev det oplyst, at de ikke vedrørte aktiviteter støttet af Udenrigsministeriet.

Red Barnets årsregnskab for 1999 blev afgivet uden forbehold, og ministeriet havde ikke haft bemærkninger hertil.

Af revisionsprotokollatet til 1999-regnskabet fremgik det imidlertid, at Red Barnets likviditet var meget stram. Med likvide beholdninger på 21,5 mio. kr. stod organisationen over for en bankgæld på 4,0 mio. kr. samt formålsbestemte forpligtelser på 23,5 mio. kr. over for tilskudsydere, herunder Udenrigsministeriet. Red Barnet kunne ifølge revisors vurdering risikere at få problemer med at finansiere sine projekter.

Udenrigsministeriet holdt medio 2000 møde med Red Barnet og organisationens revisor om udvalgte punkter i relation til revisionsprotokollatet for 1999. Ifølge referatet fra mødet oplyste Red Barnet, at der ikke var indikationer på, at statsmidler var indblandet på de adspurgte punkter.

58. Udenrigsministeriet har oplyst, at man i alt væsentligt er enig i Rigsrevisionens konstateringer vedrørende ministeriets opfølgning og sagsbehandling af Red Barnets regnskabsaflæggelse, herunder behovet for mere udførlige retningslinjer og procedurebeskrivelser.

59. Udenrigsministeriet har over for Rigsrevisionen anført, at det i henhold til de hidtil gældende retningslinjer har været forudsat, at indsendte revisionsprotokollater fra NGO'erne skulle gennemgås, og at manglende protokollater skulle indkaldes. Udenrigsministeriet er imidlertid på baggrund af NGO'ernes selvstændige status og reglerne om aktindsigt kommet til den opfattelse, at revisionsprotokollater på NGO-området først og fremmest bør være et anliggende mellem NGO'en og dennes revisor. Udenrigsministeriet finder derfor, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at revisionsprotokollater generelt kun indkræves, hvis der er begrundet formodning om, at disse kan bidrage til belysning af konkrete, væsentlige regnskabsforhold hos NGO'en. Den regnskabsmæssige sagsbehandling bør i stedet støtte sig til revisionens bemærkninger til de enkelte regnskaber. Kun for så vidt angår rammeorganisationerne vil Udenrigsministeriet altid forlange et særligt revisionsprotokollat, der knytter sig til rammeregnskabet.

Rigsrevisionen finder ikke, at der er grundlag for at fravige de hidtil gældende retningslinjer for indkaldelse af revisionsprotokollater. Rigsrevisionen lægger herved vægt på, at Udenrigsministeriet dels yder projektilskud, som udgør en meget betydelig og tillige permanent del af organisations samlede indtægter, dels yder et administrationsbidrag af driftsmæssig karakter, hvis anvendelse Red Barnet ikke skal redegøre for over for Udenrigsministeriet. Disse tilskud har ved deres omfang en væsentlig indflydelse på Red Barnets samlede aktiviteter og drift, ligesom organisationens generelle dispositioner kan have virkning for anvendelsen af Udenrigsministeriets tilskud. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Udenrigsministeriet derfor basere sin kontrol med tilskudsanvendelsen på såvel årsregnskabet som det tilhørende revisionsprotokollat.

Rigsrevisionens bemærkninger

De projektregnskaber, som Red Barnet skulle indsende til Udenrigsministeriet, og som er en vigtig forudsætning for kontrol med statstilskuddene, blev i mange tilfælde først modtaget i ministeriet længe efter, at fristen herfor var udløbet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke havde rykket for ikke-indkomne projektregnskaber.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at en stor del af de indkomne projektregnskaber havde henligget i mini-

steriet i mere end 1 år, før de blev gennemgået, samt at revisionsprotokollat i intet tilfælde blev indkaldt.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke havde afsat personaleressourcer til at foretage en løbende gennemgang af indkomne projektregnskaber.

Ministeriet havde løbende modtaget Red Barnets årsregnskaber, men ikke de tilknyttede protokollater.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke løbende indkaldte revisionsprotokollater vedrørende Red Barnets årsregnskaber, hvilket bl.a. har bevirket en mangelfuld kontrol med Red Barnets regnskabsforvaltning samt manglende sikkerhed for, at indeståendet på Red Barnets tilskudskonto var korrekt.

D. Kontrol med projekternes målopfyldelse

60. Til brug for undersøgelsen af, om Udenrigsministeriet har foretaget en effektiv kontrol med tilskud til Red Barnet, har Rigsrevisionen i dette afsnit undersøgt,

- om projekternes målopfyldelse er blevet vurderet.

Udenrigsministeriets kontrol med projekternes faglige gennemførelse

61. Da gennemførelsen af Red Barnets projekter typisk strækker sig over en flerårig periode, stiller ministeriet krav om, at der med mellemrum skal indsendes statusrapporter om projekternes gennemførelse.

På det humanitære område har Red Barnet siden 1999, for projekter med en varighed på over 6 måneder, halvårligt skullet indsende statusrapporter om projektets forløb. Rapporten skal være af systematisk og relativt summarisk karakter og skal bl.a. omfatte en beskrivelse af de gennemførte aktiviteter samt indeholde en analyse af bistandens indflydelse på nødsituationen.

Red Barnet har for enkeltprojekter og miniprogramaftaler i hele perioden årligt skullet indsende en statusrapport indeholdende bl.a. en redegørelse for de opnåede resultater samt en beskrivelse af eventuelle problemer i gennemførelsen af projektet eller miniprogramaftalen.

Tabel 4. Indsendelse og godkendelse af Red Barnets statusrapporter¹⁾

	Enkeltprojekt		Miniprogramprojekt		Alle projekter	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
	----- Antal -----					
Statusrapport indsendt.....	15	3	5	0	20	3
Indsendelsesfrist overholdt	15	0	5	0	20	0
Statusrapport godkendt	10	5 ²⁾	5	0	15	5
Tilbage melding til Red Barnet inden for 2 måneder efter modtagelse	4	11 ²⁾	5	0	9	11

¹⁾ Red Barnets projekter under den humanitære bistand er ikke omfattet af tabellen, da Red Barnet først fra 1999 har skullet indsende statusrapporter for så vidt angår disse projekter.

²⁾ For 5 enkeltprojekter fremgik det ikke af sagen, at Udenrigsministeriet havde givet tilbage melding til Red Barnet. Disse 5 tilfælde er i tabellen opført som "nej".

62. Det fremgår af **tabel 4**, at Udenrigsministeriet havde modtaget 15 ud af 18 statusrapporter for de 10 enkeltprojekter i stikprøven. I samtlige tilfælde var indsendelsesfristen overholdt. Da Udenrigsministeriet først i 2000 har oprettet et system til registrering af indkomne statusrapporter, har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at få dokumentation for, at de 3 manglende statusrapporter er tilgået ministeriet. Udenrigsministeriets tilbage melding til Red Barnet fremgik kun af sagen for 10 af de 15 statusrapporters vedkommende. Af disse havde Udenrigsministeriet godkendt alle 10. Dog havde Udenrigsministeriet for 6 rapporters vedkommende overskredet den foreskrevne 2-måneders tilbage meldingsfrist.

Det fremgår endvidere af tabel 4, at samtlige statusrapporter på miniprogramområdet var indkommet rettidigt og var godkendt af Udenrigsministeriet. Ifølge standardaftaleteksten skal Udenrigsministeriet senest 2 måneder efter modtagelsen af statusrapporterne under miniprogramaftalen afholde årsforhandlinger med Red Barnet, hvor Udenrigsministeriet bl.a. vil angive, hvorvidt man finder statusrapporten fyldestgørende. På dette møde drøftes resultater og erfaringer og eventuelle behov for at justere aktivitetsplanerne. Udenrigsministeriet havde efterfølgende på årsmøderne meldt tilbage til Red Barnet inden 2-måneders fristens udløb.

Udenrigsministeriet har i perioden 1995-1999 ikke haft formaliserede rykkerprocedurer for indhentning af udestående statusrapporter.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet først i 2000 har oprettet et system til

registrering af indkomne statusrapporter, og at Udenrigsministeriet i perioden 1995-1999 ikke har haft en formaliseret rykkerprocedure.

63. Uanset de konstaterede forhold vedrørende sagsbehandlingen af rapporter finder Udenrigsministeriet, at substansen i projekternes forløb løbende har været fulgt gennem NGO'ernes årlige bidrag til Program- og Projektorienteringen (PPO) til Finansudvalget og gennem de tidligere nævnte reviews mv.

64. Ud over de obligatoriske statusrapporter skal der som led i den faglige opfølgning tillige ske indrapportering til Udenrigsministeriet i ekstraordinære situationer.

På det humanitære område skal Red Barnet underrette Udenrigsministeriet omgående, såfremt der er mistanke om uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelse af tilskuddet. Der var i de undersøgte sager ikke foretaget indberetning om uregelmæssigheder, mens der i enkelte tilfælde var anmodet om projektændringer.

For enkeltprojekter skal Red Barnet give underretning til Udenrigsministeriet, dersom aktivitetsændringer viser sig påkrævet, hvis der sker forsinkelse i det forudsatte forløb af aktiviteterne, eller hvis der i øvrigt sker væsentlige ændringer i de forudsætninger, hvorunder tilskuddet er bevilget.

Undersøgelsen viste, at Red Barnet for visse enkeltprojekter havde foretaget sådanne indrapporteringer, eksempelvis om udbrud af krig i værtslandet eller problemer med samarbejdspartnerens organisatoriske kapacitet. Dette førte i sidstnævnte tilfælde til, at det pågældende projekt blev afsluttet før tiden, og Red Barnets samarbejde med den pågældende lokale NGO ophørte.

65. Udenrigsministeriet modtager endvidere informationer fra Red Barnet på møder i den "Humanitære Kontaktgruppe", som er et forum, hvor danske NGO'er og offentlige institutioner, der er involveret i nødhjælpsindsatser, mødes under Udenrigsministeriets ledelse for at koordinere de danske indsatser. Det fremgik af referater fra de regelmæssige møder i den Humanitære Kontaktgruppe, at aktiviteter under Red Barnet havde været behandlet.

66. I henhold til de enkelte retningslinjer har Udenrigsministeriet adgang til indsigt i alle forhold vedrørende tilskuddets anvendelse, herunder ved gennemførelse af projektbesøg.

For den humanitære bistand er der kun afsat begrænsede ressourcer til at gennemføre projektbesøg og egentlige projektgennemgange. I Kosovo, hvor den danske nødhjælpsaktivitet har været stor, er der etableret en rådgivende enhed, som følger gennemførelsen af de projekter, som finansieres med tilskud fra Udenrigsministeriet. På ambassaden i Kenya er der tilknyttet en rådgiver, som følger den humanitære indsats i Somalia. I det omfang det er praktisk muligt, følges projekterne i andre lande af de stedlige ambassader. For ét af projekterne forelå der dokumentation for, at Udenrigsministeriet havde foretaget et projektbesøg. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at der forelå ugentlige indberetninger fra den rådgivende enhed i Kosovo. Enheden har først været i funktion fra efteråret 1999, hvorfor ingen af de undersøgte Kosovo-projekter har været omtalt.

Blandt de undersøgte enkeltprojekter havde Udenrigsministeriet som led i overgangen til en bevillingsmæssig ny fase af et projekt foretaget en kombineret forundersøgelse og projektgennemgang.

Udenrigsministeriet har ikke foretaget stedlige gennemgange af projekter under miniprogramaftalerne, men Red Barnet gennemfører regelmæssigt tilsynsbesøg. Rapporterne herom tilgår ikke Udenrigsministeriet, men Red Barnet orienterer om forløbet i statusrapporter og ved årsforhandlingerne.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Udenrigsministeriet ud over den løbende statusrapportering endvidere modtager informationer om projekternes faglige gennemførelse i de mere ekstraordinære situationer.

Udenrigsministeriet kontrol med projekternes målopfyldelse

67. I henhold til retningslinjerne skal Red Barnet senest 6 måneder efter projektafslutning indsende en afsluttende rapport, som bl.a. skal indeholde en kort beskrivelse af projektets forløb og resultater. Rapporterne udarbejdes af medarbejdere fra Red Barnets landekontorer eller af den ansvarlige projektkoordinator i hovedkontoret i København.

I henhold til ministeriets interne retningslinjer skal rapporter for enkelt- og miniprojekter efter afsluttet behandling oversendes til ministeriets evalueringssekretariat, mens dette ikke gælder for humanitære projekter.

Tabel 5. Indsendelse og gennemgang af Red Barnets afsluttende rapporter

	Humanitære projekter		Enkeltprojekter		Miniprogramprojekter		I alt	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
	----- Antal -----							
Afsluttende rapport indsendt	9	0	10	0	12	0	31	0
Indsendelsesfrist overholdt.....	4	5	6	4	3	9	13	18
Gennemgået af Udenrigsministeriet inden for 2 måneder.....	- ¹⁾	- ¹⁾	2	8	0	12	2	20
Afsluttende rapport godkendt	- ¹⁾	- ¹⁾	10	0	12	0	22	0
Oversendt til Evalueringssekretariatet.....	- ²⁾	- ²⁾	0	10	0	12	0	22
¹⁾ Det fremgår ikke af sagerne, hvorvidt de afsluttende rapporter er gennemgået rettidigt, samt om de er godkendt.								
²⁾ Dette krav gælder ikke for humanitære projekter.								

68. Det fremgår af **tabel 5**, at Red Barnet havde indsendt afsluttende rapport fra alle undersøgte projekter, men at 18 af dem var indkommet med forsinkelse. Forsinkelserne varierede fra 1/2 til 2 år. Rapporterne var generelt udformet i overensstemmelse med kravene, og alle på nær en enkelt konkluderede, at projekterne i det væsentlige havde indfriet formålet. Alle indkomne rapporter for enkeltprojekter og miniprogrammer var blevet godkendt af Udenrigsministeriet efter en sagsbehandling, som i mange tilfælde havde fundet sted mellem 1/2 og 1 1/2 år efter modtagelsen af rapporterne. For de humanitære projekter har det ikke været muligt at finde dokumentation for, hvorvidt de er blevet gennemgået og eventuelt godkendt. Hovedparten af de undersøgte rapporter vedrørende enkelt- og miniprojekter var behandlet inden for et kort tidsrum i juli 2000.

Der har i øvrigt indtil dette tidspunkt ikke foreligget interne retningslinjer for behandlingen af rapporterne, og af sagsakterne fremgik det ikke, hvad den konkrete sagsbehandling havde omfattet, og hvad de samlede rapportoplysninger benyttes til. Der forelå ikke dokumentation for, at rapporterne var blevet oversendt til evalueringssekretariatet, og her oplyste man i øvrigt, at sådanne rapporter

kun anvendes, hvis der igangsættes evalueringer, som omfatter området.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet løbende burde have gennemgået Red Barnets projektafslutningsrapporter som led i ministeriets tilsyn med tilskudsansværelsen.

69. Udenrigsministeriet har oplyst, at man er enig i Rigsrevisionens konstateringer vedrørende rapporteringsspørgsmålene.

Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at de iværksatte procedurer for kontrol med rettidig indsendelse og rykning også omfatter statusrapporter og afsluttende projektrapporter, jf. pkt. 50.

70. Ifølge Udenrigsministeriets vejledning om revision af tilskudsmodtagende organisationers regnskaber for anvendelse af tilskudsmidler omfatter revisionen ikke forvaltningsrevision.

I henhold til modelinstruksen for projekttilskud, jf. ”Rapport fra udvalget om et udredningsarbejde på § 4-området” (Rigsrevisionen, maj 1999), giver forvaltningsrevisionen bl.a. revisor mulighed for at efterprøve, om de oplysninger, som tilskudsmodtager har meddelt tilskudsyder om opfyldelsen af resultatkravene, er dokumenterede.

Rigsrevisionen finder, at en tilpasning af Udenrigsministeriets revisionsvejledning til også at omfatte forvaltningsrevision vil medvirke til at sikre pålideligheden af de indberettede resultatmål for projekterne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at en standardrevisionsinstruks, som også omfatter forvaltningsrevision, vil blive udarbejdet for organisationer med enkeltprojekter og på det humanitære område.

Reviews og evalueringer

71. Udenrigsministeriet skelner mellem reviews og evalueringer. Et review er en intern, periodisk vurdering af implementeringen af et program eller en komponent. Evalueringer er systematiske undersøgelser af bistandsaktivitetens design, implementering og resultater, der udføres med henblik på offentliggørelse.

72. Følgende afsnit om reviews og evalueringer baserer sig på samtlige Red Barnets projekter i perioden 1995-1999, idet Rigsrevisionen finder, at hele populationen frem for stikprøverne giver det mest dækkende billede af det faktiske review- og evalueringsomfang i forhold til Red Barnet.

Udenrigsministeriet har peget på det overordnede forhold, at Red Barnet har anvendt tilskudsmidlerne fra ministeriet i overensstemmelse med formål og bevillingsforudsætninger, og at der ikke er konstateret kritisable eller uregelmæssige forhold i forbindelse med Red Barnets forvaltning af tilskudsmidlerne til aktiviteterne i udviklingslandene. Dette fremgår af de reviews og kapacitetsanalyser, som Udenrigsministeriet i de senere år har foretaget af Red Barnets aktiviteter, samt af generelle evalueringer og studier, der også har omfattet Red Barnets projekter.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger hertil, da Rigsrevisionens undersøgelse ikke har omfattet effektvurderinger samt analyse af Red Barnets kapacitet.

73. Udenrigsministeriet har oplyst, at der for langvarige, udviklingsorienterede nødhjælpsprojekter kan foretages en evaluering, men at der ikke har foreligget en plan for, hvilke projekter der skal evalueres, eller hvad evalueringerne skal bruges til.

Undersøgelsen viste, at Udenrigsministeriet har gennemført en appraisal-mission ved det Dansk-Etiopiske Fællesprojekt i 1998 samt aflagt projektbesøg i Angola, Rwanda, Sudan og Kosovo. Endvidere har Udenrigsministeriet været opdragsgiver til en evaluering af Danmarks humanitære bistand til en række lande i perioden 1992-1998, som bl.a. omfattede Red Barnets humanitære aktiviteter i Angola, Sudan, De Store Søers område og det tidligere Jugoslavien.

Endelig har Red Barnet selv foranstaltet en række evalueringer og studier, som er indgået i grundlaget for Udenrigsministeriets bevillinger.

74. Hvad angår enkeltprojekter foretog et eksternt konsulentfirma på Udenrigsministeriets foranledning som led i 1997-kapacitetsundersøgelsen reviews af henholdsvis et børneprojekt i Kumi, Uganda og af Red Barnets børneudviklingsprojekt i fattige landdistrikter, Bangladesh. I forbindelse med den igangværende kapacitetsundersøgelse af

Red Barnet er der ligeledes foretaget en række reviews af projekter i henholdsvis Bangladesh og Uganda. Disse reviews foreligger endnu kun i udkast.

Endelig har Udenrigsministeriet i 1999 selv foretaget et review af dansk overgangsbistand til Guatemala. Heri indgik et enkelt af Red Barnets projekter, Børns uddannelse i repatrieringsområder.

Udenrigsministeriet og danske NGO'er var i 1999 i fællesskab opdragsgivere til en evaluering af effekten af NGO-bistanden. Evalueringen omfattede et enkelt af Red Barnets udviklingsprojekter i Bangladesh vedrørende uddannelse og rettigheder for børn i slumområder i Dhaka.

75. Udenrigsministeriet fik i 1996 foretaget en evaluering af alle daværende miniprogramaftaler, herunder Red Barnets første miniprogramaftale, som på det tidspunkt var ret ny, og derfor ikke indgik med nogen betydelig vægt i undersøgelsen. Evalueringen konkluderede, at formålene i det væsentlige var nået. Evalueringsrapportens anbefaling om en forøgelse af projekternes beløbsgrænse og aftalernes varighed er efterfølgende blev gennemført.

Red Barnets 2 første miniprogramaftaler, der dækkede perioden 1995-1998, var i 1998 genstand for en evaluering, foretaget af en ekstern konsulent for Red Barnet.

76. Undersøgelsen har vist, at der på Udenrigsministeriets foranledning er blevet gennemført reviews og evalueringer af Red Barnets projekter i hele den undersøgte periode, samt at disse gennemgange har omfattet et bredt spektrum af værtslande for Red Barnets projekter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Stort set alle statusrapporter var indsendt rettidigt og efterfølgende godkendt, men ministeriet havde i halvdelen af sagerne overskredet den foreskrevne 2 måneders tilbagemeldingsfrist.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet først i 2000 har oprettet et system til registrering af indkomne statusrapporter, og at Udenrigsministeriet i perioden 1995-1999 ikke har haft en formaliseret rykkerprocedure.

Red Barnet havde indsendt afsluttende rapport for alle undersøgte projekter, men det var i stort omfang sket med forsinkelse, uden at ministeriet havde rykket.

Afsluttende rapporter vedrørende enkelt- og miniprojekter blev først gennemgået medio 2000 – for nogle projekters vedkommende længe efter projektafslutning. Der var ikke dokumentation for, at rapporterne vedrørende humanitære projekter var blevet gennemgået.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet løbende burde have rykket for og gennemgået Red Barnets projektafslutningsrapporter som led i ministeriets tilsyn med Red Barnets tilskudsanvendelse.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør stille krav om, at projektreghskaberne omfatter forvaltningsrevision bl.a. med henblik på at efterprøve rigtigheden af de oplysninger, som Red Barnet har meddelt Udenrigsministeriet om resultaterne af projekterne.

Udenrigsministeriet har med henblik på vurdering af projekternes målopfyldelse foranlediget en række reviews og evalueringer vedrørende relevante dele af Red Barnets projektportefølje gennemført. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

V. Sammenfatning

77. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der generelt har været hensigtsmæssige forretningsgange og dækkende retningslinjer for tilskudsforvaltningen. Undersøgelsen peger dog på behovet for supplerende retningslinjer og instrukser for rykkerprocedurer, gennemgang af rapporter og regnskaber samt krav om forvaltningsrevision af projektreghskaberne.

Undersøgelsen har vist, at den væsentligste mangel har været, at Udenrigsministeriet ikke har efterlevet egne fastsatte retningslinjer. Ministeriet har således ikke løbende rykket for manglende projektreghskaber, revisionsprotokollater og afsluttende projektrapporter, ligesom det modtagne materiale er blevet gennemgået med betydelig forsinkelse. Dette kan efter Rigsrevisionens opfattelse til dels forklares ved, at ministeriets ledelse ikke har prioriteret disse funktioner tilstrækkeligt. Rigsrevisionen skal pege på nødvendigheden af, at det indsendte materiale gennemgås, idet det er en forudsætning for, at Udenrigsministeriet om nødvendigt kan tage de fornødne initiativer over for Red Barnet for at sikre en korrekt anvendelse af tilskudsmidlerne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets manglende behandling af regnskaber og rapporter har for-

øget risikoen for, at en uhensigtsmæssig anvendelse af tilskuddene ikke er blevet konstateret i tide. I den forbindelse skal Rigsrevisionen specielt pege på vigtigheden af, at protokollatet til Red Barnets årsregnskab gennemgås, idet det giver en vigtig information om organisationens administration og regnskabsforvaltning.

78. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Udenrigsministeriet ikke har foretaget en effektiv kontrol med anvendelsen af ministeriets tilskud til Red Barnet. Rigsrevisionen skal tilføje, at uanset at det ikke har været et selvstændigt formål med undersøgelsen, har Rigsrevisionen ikke i undersøgelsen konstateret forhold, der skulle indikere, at midlerne ikke er anvendt i overensstemmelse med formål og bevillingsforudsætninger.

Rigsrevisionen, den 20. marts 2001

Morten Levysohn
fg.

/Peter Kock