



Innst. S. nr. 318

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:11 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av generell bud- sjettstøtte til Mosambik

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik

1.1.1 Innledning

Harmonisation in Overseas Audit Practices (HOAP) er en gruppe av representanter fra riksrevisjoner som har et felles ansvar som eksternrevisorer for departementer eller institusjoner som yter offisiell utviklingsbistand. HOAP består av riksrevisjonene fra Belgia, Canada, Danmark, Finland, Nederland, Norge, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Den europeiske revisjonsretten. Gruppen ble opprettet for å harmonisere og samordne revisjon av utviklingsbistand gjennom en felles revisjonspraksis og informasjonsdeling mellom berørte riksrevisjoner, blant annet for å redusere byrden på mottakerlandets institusjoner. Samarbeidet omfatter også gjennomføring av felles HOAP-undersøkelser. Som et ledd i samarbeidet har riksrevisjonene i Danmark, Norge og Sverige undersøkt generell budsjettstøtte til Mosambik. Den norske Riksrevisjonen har ledet arbeidet.

Det samlede bidraget av bistandsmidler til Mosambik i 2007 beløp seg til 1 429 mill. USD. Dette tilsvarer 50 pst. av statsbudsjettet. Av dette ble 375 mill. USD gitt av programbistandspartnerne som generell budsjettstøtte, tilsvarende 14 pst. av Mosambiks statsbudsjett. Norges bidrag til den generelle budsjettstøtten til Mosambik var 140 mill. kroner i 2007 og 160 mill. kroner i 2008.

Alle givere som bidrar til det etablerte systemet for direkte budsjett- og betalingsbalansestøtte til Mosambik, har undertegnet samme intensjonsavtale (Memorandum of Understanding, MoU). Avtalen fra 2004 fastsetter prinsippene og vilkårene for partnerskapet. MoU-en skal inntas som vedlegg til de individuelle bilaterale avtalene om programbistand med regjeringen i Mosambik. Det overordnede målet for programbistanden er ifølge avtalen å bidra til å redusere fattigdommen ved å støtte utvikling, gjennomføring og overvåkning av planen for fattigdomsreduksjon i Mosambik (PARPA). Programbistanden skal bygge et grunnlag for en dialog om landets fattigdomsstrategi, og bidra med finansiering til offentlig sektor med sikte på fattigdomsreduksjon.

Det er etablert formelle ordninger for samarbeidet mellom myndighetene i Mosambik og G19-gruppen, 19 givere av generell budsjettstøtte. En felles styringskomité, der representanter fra myndighetene i Mosambik og giverne møtes, fungerer som et forum for drøftinger mellom myndighetene og giverne. Styringskomiteen skal være et formelt forum for å legge til rette for prosessen rundt budsjettstøtte ved å treffe beslutninger på operativt nivå, og styre prosessen for økt harmonisering og tilpasning i gjennomføringen av PARPA.

Strukturen på giversiden (PAP-strukturen) koordineres av en utvidet troika (Troika+), som består av tre valgte giverland (som roterer) og to faste medlemmer (Europakommisjonen og Verdensbanken). For de tre giverlandene møter bistandslederne fra ambasadene. I 2007/2008 besto troikaen av Irland, Finland og Norge. Den utvidede troikaen forbereder og tilrettelegger for givernes beslutningsprosesser i gjennomføringen av MoU-en og kontakten med myndighetene. Troikaen har et fast mandat for å sikre at arbeidet internt i PAP-strukturen fungerer godt og for å oppnå harmoniseringsmålene. Den har også et fast

mandat for å sikre gode operative relasjoner med myndighetene (gjennom den felles styringskomiteen). Den utvidede troikaen kan ikke treffe politiske beslutninger, men kan treffe administrative beslutninger som påvirker alle givene. PAP-sekretariatet bistår den utvidede troikaen i samordningen av G19-gruppen samt samordner all kontakt med myndighetene.

Den utvidede troikaen og PAP-sekretariatet har to strategiske arbeidsområder: å støtte gjennomføringen av regjeringens program for fattigdomsreduksjon og å fremme atferdsregler i tråd med Paris-erklæringen fra 2005. Givene har påtatt seg koordineringsarbeidet, og antall bilaterale drøftinger er redusert. Ambassadene opplyser at dette har styrket dialogen mellom alle givene og regjeringen.

Den generelle budsjettstøtten følges opp ved hjelp av indikatorer i et resultatmålingssystem (PAF). Indikatorene i PAF er hentet fra et større sett av indikatorer som er definert av myndighetene, og brukes for oppfølging av planen for fattigdomsreduksjon. Vurderingen av resultatene sett i forhold til målene for de ulike indikatorene i PAF skjer under den årlige felles gjennomgangen av planen. Det endelige resultatet av denne gjennomgangen er en felles rapport (Aide Memoire) som utarbeides i en prosess med sektorvise forhandlinger. PAP-sekretariatet og lederne for de overordnede utviklingsområdene er redaksjonskomité for rapporten.

Målet med undersøkelsen av den generelle budsjettstøtten til Mosambik har vært å vurdere givernes forvaltning av budsjettstøtten og hvordan midlene er redegjort for. Undersøkelsen har særlig fokusert på tre forhold:

- Givernes etterlevelse av MoU-en, herunder tilhørende dokumenter for å øke forutsigbarheten i overføring av bistandsmidler. Videre er Mosambiks kontroll med mottatte midler belyst.
- Givernes oppfølging og kontroll av bruken av tilskuddene som del av Mosambiks budsjettgjennomføring, og dokumentasjonen på at den godkjente budsjettprofilen er fulgt.
- Givernes oppfølging av utvikling av finans- og kontrollsystemer med midler som utbetales, særlig med sikte på at systemene skal sikre pålitelige data.

I tillegg var arbeidet med antikorrupsjonstiltak et tema i undersøkelsen.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er gjennomført ved en dokumentanalyse av Utenriksdepartementets arkivmateriale, herunder rapporter fra riksrevisjonen i Mosambik

(Tribunal Administrativo, TA). Videre er det gjennomført intervjuer med myndighetene i Mosambik og representanter for givere. Det er også foretatt feltbesøk. Bestemmelsene i MoU-en danner grunnlaget for undersøkelsen. Den felles gjennomgangen i 2008 er hovedkilden for å måle utviklingen. Samlet gir dette grunnlag for å vurdere givernes forvaltning av budsjettstøtten.

Utenriksdepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen av 2. mars 2009 at det har en klar merverdi at en gruppe av riksrevisjoner jobber sammen. Departementet mener det er naturlig i et land som Mosambik, hvor mange partnere jobber tett sammen, å se en slik prosess som en felles oppgave. Ambassaden har også lagt vekt på å involvere hele G19-gruppen samt myndighetene i arbeidet. Departementet opplevde det som nyttig at Riksrevisjonen presenterte utkastet til rapport for både riksrevisjonen i Mosambik og hele giverlandsgruppen, og var åpen for dialog og kommentarer underveis i prosessen. Det anbefales at fremtidige HOAP-gjennomganger bygger på tilsvarende inkluderende prosesser. Utenriksdepartementet påpeker at Riksrevisjonen forholdt seg offisielt kun til den mosambikanske riksrevisjonen. Ifølge ambassaden burde også finansministeriet og planleggingsministeriet blitt involvert ettersom disse to har hovedansvaret for grunnlaget for budsjettstøtten. Riksrevisjonen har merket seg ambassadens syn, men ser at slike mottakerinstitusjoner vanskelig kan få en annen rolle enn å være viktige informasjonskilder, siden Riksrevisjonen ikke har mandat til å revidere disse.

1.2.1 Overføring av bistandsmidler til Mosambik

Den generelle budsjettstøtten utgjør 14 pst. av statsbudsjettet i Mosambik. Givene har forpliktet seg til å øke forutsigbarheten i overføringen av bistandsmidler ved tidlig å informere om flerårige forpliktelser, kommende forpliktelser, endelige forpliktelser og utbetalingsplaner. Dette vil hjelpe myndighetene i Mosambik med å planlegge sitt politikk- og budsjettarbeid på en realistisk måte.

Når det gjelder overføring av budsjettstøttemidler til Mosambik, viser undersøkelsen at givene har overholdt sine forpliktelser i 2007. Det vil si at mottatte midler tilsvarer det givene hadde forpliktet seg til. Videre har Bank of Mozambique utarbeidet et regnskap som viser at overføringene fra givene er konvertert til lokal valuta med korrekt vekslingskurs og gjort tilgjengelig for finansministeriet i rett tid. Det framkommer i undersøkelsen at de oppnevnte revisorene har utført arbeidet i tråd med mandatet. Det ble ikke avdekket vesentlige differanser i overføringen av budsjettstøttemidler.

1.2.2 Oppfølging og kontroll med bruk av bistandsmidler

Myndighetene i Mosambik og givene skal foreta to felles gjennomganger av programbistanden i året, og utarbeide to felles rapporter (Aide Memoires). Det foretas en gjennomgang etter at status for økonomisk og sosial plan er utarbeidet, og denne danner grunnlaget for begge parter forpliktelser. Midtveis i året foretas det en gjennomgang som fokuserer på status og utvikling.

Undersøkelsen viser at givene og myndighetene i Mosambik har etablert og tatt i bruk en omfattende ordning for oppfølging i tråd med det som er beskrevet i MoU-en. Ordningen skaffer relevant informasjon til givernes oppfølgings- og styringsbehov.

Videre viser undersøkelsen at givene årlig vurderer og godkjenner budsjettprofilen. I tillegg vurderes kvartalsrapportene om budsjettgjennomføringen. Givene vurderer datapåliteligheten i rapportene om budsjettgjennomføring som god, grunnet det elektroniske regnskapssystemet e-SISTAFE. Det er imidlertid bare om lag en fjerdedel av Mosambiks statsbudsjett som er implementert via den direkte betalingsfunksjonen i e-SISTAFE. For eksempel foretas ikke lønnsutbetaling via denne funksjonen. Undersøkelsen viser svakheter knyttet til kvaliteten på dataene (se punkt 2.3).

Det framkommer videre at givene ikke utnytter tilgjengelig informasjon fra interne og eksterne revisorer fullt ut. Givene søker ikke aktivt etter informasjon i de ulike rapportene fra finansministeriets internrevisjon (General Inspectorate of Finance, IGF) og riksrevisjonen i Mosambik (TA). Givene burde ha regelmessig kontakt med TA og IGF, og samle inn og drøfte informasjon som gjelder de delene av forvaltningen og de sektorene hvor risikoen for svakheter i regnskapet er størst. Kunnskap fra dette arbeidet kan føre til identifisering av korrigerende tiltak og en mer realistisk risikovurdering for givene. I undersøkelsen oppfordres det til at givene øker innsatsen for å forbedre kommunikasjonen med revisjonsinstitusjonene.

1.2.3 Datakvalitet

Det framgår av undersøkelsen at kvaliteten på den finansielle rapporteringen er blitt bedre, men at den ikke gir givene tilstrekkelig informasjon om hvorvidt regnskapet er korrekt. Det elektroniske regnskapssystemet e-SISTAFE gir korrekte resultater hvis korrekte data legges inn. Som omtalt er det bare for deler av statsbudsjettet at det integrerte betalings- og regnskapsføringssystemet benyttes. Dessuten er kapasiteten og kompetansen hos regnskapspersonellet ikke tilstrekkelig til at det kan utarbeides finansielle rapporter som gir givene garanti for at regnskapet er korrekt.

Informasjon som er tatt inn i fellesdokumentet fra den årlige gjennomgangen, bygger delvis på administrative data. Det er uklart hvorvidt givene og myndighetene i Mosambik betrakter denne informasjonen som tilstrekkelig pålitelig. Kvaliteten på informasjonen i dette dokumentet er avgjørende for at det skal kunne treffes informerte beslutninger om forpliktelser rundt budsjettstøtte. Spørsmålet om kvalitet på oppfølgingsinformasjonen vies ikke særlig oppmerksomhet innenfor G19-strukturen. I undersøkelsen oppfordres det til at givene i samarbeid med motpartene treffer hensiktsmessige tiltak for å sikre kvaliteten på oppfølgingsinformasjonen.

På grunnlag av svar fra riksrevisjonen i Mosambik (TA), undersøkelsen av dokumentasjonen som det ble gitt tilgang til og drøftingene med finansministeriets internrevisjon (IGF), vurderes det i undersøkelsen at TA og IGF synes å fungere tilfredsstillende. Selv om TA og IGF har et uformelt samarbeid, koordinerer de imidlertid ikke revisjonsarbeidet sitt i særlig grad. Det er dessuten uklart om TA i praksis er helt uavhengig av øvrige myndigheter.

Givene har gjennom opprettelsen av budsjettanalysegruppen og revisjonsgruppen etablert et strukturert samarbeid som gjør det lettere å få informasjon om og forståelse for hva TAs og IGFs revisjon omfatter når det gjelder det sentrale statsregnskapet.

TA har i sin rapport om revisjonen av det sentrale statsregnskapet for 2006 tatt opp en rekke vesentlige feil og svakheter i forvaltningen. TA har imidlertid ikke, selv om de har mandat til å gjøre det, uttalt seg spesifikt om at regnskapet er korrekt, eller om gjennomføringen av budsjettet har vært i henhold til lover og regler. Derfor er givernes grunnlag for å vurdere Mosambiks statsregnskap og budsjettgjennomføring for svakt. Det anbefales i undersøkelsen at givene påvirker motpartene slik at TA i framtiden får den nødvendige støtten og oppmuntringen fra parlamentet til å kunne komme med en uttalelse til det sentrale statsregnskapet.

Utenriksdepartementet viser til at lovverket i Mosambik må sies å være uklart på dette punktet, og riksrevisjonen i Mosambik har tolket lovverket slik at rapporten legges fram uten en formell uttalelse. Parlamentet behandler rapporten og gir en egen uttalelse om denne. Rapporten er offentlig tilgjengelig, debatten i parlamentet er åpen for offentligheten og saken blir bredt omtalt i media. Departementet er likevel enig i at givene bør påvirke myndighetene til en praksis som tilfredsstillende anbefalt revisjonsskikk også på dette punktet.

1.2.4 Kampen mot korrupsjon

Det konkluderes i undersøkelsen med at grunnlaget for kampen mot korrupsjon er lagt, men at resul-

tatene foreløpig ikke har materialisert seg. Resultatmålene er ikke nådd, noe som viser at Mosambik ikke klarer å leve opp til forventningene i kampen mot korrupsjon. Det anbefales derfor i undersøkelsen at givne fortsetter å følge opp antikorrupsjonsarbeidet nøye i samarbeid med alle myndighetsnivåer. Givne bør vurdere å ta opp med myndighetene og TA hvorvidt det vil være en fordel om TA ble mer synliggjort som en integrert aktør i kampen mot korrupsjon. Synlig deltakelse fra en riksrevisjons side er et viktig tiltak i kampen mot korrupsjon. Det kan skje ved at den deler sin kunnskap om myndighetenes bruk av penger. I tillegg vil ansvarligheten styrkes ved at omfanget og deknningen av ekstern revisjon økes.

Utenriksdepartementet er enig i riksrevisjonenes konklusjon om at grunnlaget for kampen mot korrupsjon er lagt, men at resultatene ennå ikke har materialisert seg. Selv om myndighetene det siste året har vist noe mer aktiv innsats for å bekjempe korrupsjonen, er dette en av de største utfordringene i relasjonen mellom givne og myndighetene. Temaet er ifølge departementet sentralt i oppfølgingen og den politiske dialogen med myndighetene.

1.2.5 *Strukturen på giversiden*

Strukturen på giversiden (PAP-strukturen) består av en styringskomité, et sekretariat og 28 arbeidsgrupper. Om lag 60 personer er direkte involvert i denne strukturen. Til sammen er om lag 360 personer aktivt involvert i oppfølgingsarbeidet. Et tilsvarende antall deltar fra myndighetenes side. Givne er ujevnt representert i de ulike arbeidsgruppene. Noen grupper synes å være mer attraktive eller viktigere for givne enn andre.

Antallet arbeidsgrupper er høyt, og det er vanskelig å få en god oversikt over de ulike mandatene. I undersøkelsen reises det spørsmål om hvorvidt det høye antallet arbeidsgrupper og påfølgende store ressursbruk både fra givnes og myndighetenes side, er i tråd med Paris-erklæringen om reduksjon av transaksjonskostnader. Undersøkelsen viser at det er en stor utskiftning av givnes deltakere i arbeidsgruppene, noe som vil kunne svekke kontinuiteten i samarbeidet på grunn av manglende kunnskap og erfaring hos deltakerne.

Det anbefales i undersøkelsen at antall arbeidsgrupper bør vurderes redusert, noe som kan redusere belastningen på Mosambiks administrasjon og lette givnes samordning av den felles oppfølgingen av utviklingen i landet. I oppsummeringsmøtet med den danske, norske og svenske ambassaden sa givnes representanter seg enig i observasjonene, og meddelte at givne allerede var i ferd med å redusere antall arbeidsgrupper.

Utenriksdepartementet påpeker i sitt svarbrev at rapporten på den ene siden sier at systemet for å følge opp budsjettstøtten er for omfattende, og at det på den annen side påpekes flere områder hvor det er rom for å legge enda mer arbeid i oppfølging. Departementet er enig i at den mosambikanske riksrevisjons (TA) samlede revisjon kan følges opp enda mer aktivt. Ambassaden har ifølge departementet arbeidet med å styrke dette arbeidet siden august 2008. Ambassaden jobber allerede tett sammen med både TA og finansministeriets internrevisjon (IGF), og vil i løpet av kort tid inngå en avtale om støtte til IGF sammen med Sverige.

Departementet opplyser at ambassaden aktivt vil følge opp forbedringspunktene i den mosambikanske forvaltningen som påpekes i undersøkelsen. Ifølge departementet er forbedringer i den offentlige forvaltningen en sentral del av arbeidet med budsjettstøtte, og finansforvaltning (antikorrupsjonstiltak) og statistikk (styrke datagrunnlaget for styring og resultatoppfølging) følges særskilt opp. Departementet påpeker at dette er en langsiktig prosess. Den jevnt positive utviklingen over tid i kvaliteten på finansforvaltningssystemene gir et positivt grunnlag for videre arbeid, selv om det fortsatt er utfordringer. Datakvaliteten er svak på mange områder, men det er konstatert bedringer. Givergruppen legger betydelig arbeid i dette både på generelt nivå – blant annet gjennom Statistikk instituttet som også Norge støtter – og i de fleste sektorer. Generelt fremhever departementet den tette dialogen mellom givergruppen og myndighetene angående utvikling og styrking av offentlig forvaltning og jevnlig oppfølging på dette området.

1.3 *Riksrevisjonens bemerkninger*

Budsjettstøtten til Mosambik skal bidra til at målene i Mosambiks plan for fattigdomsreduksjon (PARPA) nås. Budsjettstøtten utgjør om lag 14 pst. av Mosambiks statsbudsjett, og Norges bidrag til den generelle budsjettstøtten var 140 mill. kroner i 2007 og 160 mill. kroner i 2008. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om Utenriksdepartementet, i samarbeid med andre givere, har etablert en tilstrekkelig oppfølging av bruken av midlene og utviklingseffekten av disse.

Undersøkelsen er gjennomført sammen med den danske og svenske riksrevisjonen, gjennom samarbeidet i HOAP. Utenriksdepartementet slutter seg i hovedsak til rapportens merknader og konklusjoner, og departementet ser det som en klar merverdi at en gruppe av riksrevisjoner jobber sammen.

Undersøkelsen viser at det er en positiv utvikling i Mosambiks økonomi og i landets forvaltningssystemer. Dette dokumenteres i den årlige gjennomgangen som foretas av Mosambiks myndigheter og givne i

felleskap og i Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner.

Når det gjelder den finansielle informasjonen, viser undersøkelsen at det er en viss usikkerhet knyttet til denne grunnet begrenset bruk av det integrerte betalingssystemet i e-SISTAFE og manglende kompetanse hos brukerne. Videre viser undersøkelsen at giverne kan bli mer aktive i utnyttelsen av foreliggende informasjon fra Mosambiks revisjonsinstitusjoner, og at et tettere samarbeid mellom revisjonsinstitusjonene kan gi verdifull informasjon om svakheter og risiko i forvaltningen.

Det kom også fram at giverne ikke i tilstrekkelig grad arbeider for å sikre kvaliteten på administrative data som benyttes som grunnlag for å måle utviklingen i Mosambik. Riksrevisjonen peker på at dette innebærer en risiko for at givernes informasjonsgrunnlag ikke er tilstrekkelig pålitelig.

Undersøkelsen viser at Mosambik har utviklet grunnlaget for et antikorrupsjonsarbeid, men at det har vært få resultater av dette så langt og at de fastsatte utviklingsmålene for 2007 ikke ble nådd. Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet vektlegger disse forholdene i oppfølgingen og dialogen med myndighetene.

Undersøkelsen tar videre for seg etableringen av et omfattende apparat på giversiden for oppfølging av blant annet budsjettstøtten. Riksrevisjonen ser at dette apparatet i tillegg følger opp annen vesentlig bistand til Mosambik. Riksrevisjonen understreker at oppfølging er viktig for å vurdere avtaleetterlevelse og virkninger av tilskuddsmidlene, men at systemet er ressurskrevende for både giverne og myndighetene i Mosambik. Undersøkelsen viser også at det er svakheter i oppfølgingen av budsjettstøtten. Norge har sluttet seg til Paris-erklæringen om harmonisering av bistandsforvaltningen med tanke på effektiv bistand. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om volumet og innretningen av systemene for departementets oppfølging av budsjettstøtte er tilstrekkelig tilpasset en oppdatert risikovurdering og den aktuelle situasjon i Mosambik.

1.4 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet og statsråden har i brev av 22. april 2009 til Riksrevisjonen svart:

"... Departementet vil trekke frem følgende hovedkommentarer til dokumentet, basert på kommentarer mottatt fra ambassaden i Maputo:

Riksrevisjonens bemerkninger:

Departementet er enig i valget av tre områder for mulige forbedringer som Riksrevisjonen påpeker som vesentlige – øke bruken av elektroniske finansforvaltningssystem, mer aktiv bruk av rapporter fra

de mosambikanske revisjonsinstitusjonene og tettere samarbeid med disse, samt oppfølging av kvaliteten på statistikk for å styrke resultatoppfølging.

Riksrevisjonsrapporten baserer seg på tallmateriale og gjennomganger med utgangspunkt i resultater fra 2007. Ambassaden i Maputo rapporterer om positive framskritt i løpet av 2008 og begynnelsen av 2009 på flere områder (finansforvaltning, oppfølging av revisjon og bruk av revisjonsrapporter, rettsforfølgelse av korrupsjonssaker, økt fokus på utviklingsstatistikk) hvor Riksrevisjonen påpeker rom for forbedring. Ambassaden er engasjert i videreutvikling av det offentlige finansforvaltningssystemet, samarbeider tettere med revisjonsinstitusjonene og følger opp samarbeidet med det nasjonale statistikkbyrået (INE).

Når det gjelder anti-korrupsjon og generelt styresett står dette sentralt i dialogen som budsjettstøttegiverne (G19 partnerne) har med myndighetene. Det er nylig etablert en såkalt Governance Platform, som er et rådgivende forum for dialog om styresett med myndighetene. Ambassaden vil delta aktivt i denne gruppen. I ambassadens oppfølging og rapportering vil fokus fortsatt være på sammenhengen mellom budsjettstøtte og styresettutvikling i Mosambik.

Andre kommentarer:

Riksrevisjonen viser til behovet for å balansere tett oppfølging av avtaleetterlevelse (og bruken av ressurser i den sammenheng), med mulighet for forenklinger i apparatet for oppfølging. Det er nylig undertegnet en ny intensjonsavtale (Memorandum of Understanding – MoU) for budsjettstøtten mellom myndighetene og giverne, som inneholder noen forenklinger i forhold til tidligere MoU. Myndighetene og giverne samarbeider om ytterligere forenklinger framover, en prosess som også avhenger av at det ferdigstilles en nasjonal bistandspolitikk (Aid Policy) for Mosambik og en såkalt Code of Conduct for hele givergruppen (dokumenter er under utarbeidelse). Når ny Code of Conduct er på plass vil den åpne for dialog om endringer i oppfølgingen av bistanden generelt og budsjettstøtten spesielt.

Arbeidsdelingen som er etablert mellom G19 partnerne innen ulike sektorer bidrar forøvrig til bedre og mer helhetlig oppfølging ved at flere saksområder dekkes. Det er også flere medarbeidere på ambassaden som arbeider inn mot budsjettstøtten gjennom ulike sektorarbeidsgrupper og fora.

I innledningen (s. 7, avsnitt 3) står det at intensjonsavtalen (MoU) fra 2004 utgjør et vedlegg til eksisterende bilateral avtale om budsjettstøtte. Departementet presiserer at i dagens gjeldende bilaterale avtale blir det referert til MoUen, men den utgjør ikke et vedlegg til avtalen. Denne endringen ble gjort etter juridisk råd fra Norad, som påpekte at hvis MoUen ble lagt til som vedlegg til avtalen, ville førstnevnte være like bindende som selve avtalen (MoUen er ikke en traktat eller en bindende avtale, men et intensjonsdokument).

Under innledning (s. 7, avsnitt 7) blir det referert til resultatmålingssystemet (PAF), som brukes til oppfølging av planen for fattighetsreduksjon. Det kan legges til at også G19 partnerne har et sett med indikatorer for å måle oppfølging av egne avtaleforpliktelser. Her vil f.eks. saker som forutsigbarhet i bistanden, mest mulig bruk av felles delegasjoner i

stedet for separate gjennomganger (HOAP er et godt eksempel på dette) osv. måles. Dette resultatmålingssystemet for G19 partnerne blir gjennomgått hvert år i forbindelse med årlig møte for budsjettstøtten.

Rapporten gir forøvrig et godt oversiktsbilde over budsjettstøtten og de viktigste forvaltningsmekanismene i Mosambik."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Bruken av budsjettstøtte som virkemiddel i det bilaterale utviklingssamarbeid har pågått over tid og Regjeringen uttaler i St. prp. nr.1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet at etter hvert som landene får på plass bedre systemer for budsjettering og finansforvaltning, tas det sikte på at en økende del av stat-til-stat-samarbeidet skal gis som generell budsjettstøtte. Slik støtte vil normalt bli gitt i nært samarbeid med andre givere.

Denne undersøkelsen er foretatt i fellesskap av den danske, svenske og norske riksrevisjon innen HOAP-samarbeidet, noe departementet uttrykker er i tråd med intensjonene innen giversamarbeid om harmonisering, herunder felles undersøkelser.

Undersøkelsen viser at giverne og Mosambiks myndigheter sammen har etablert et omfattende system for å følge utviklingen i landet, sett opp mot Mosambiks plan for fattigdomsreduksjon. Undersøkelsen har påvist at det er visse svakheter ved oppfølgingen av blant annet finansielle og administrative data som brukes til måling av resultater og måloppnåelse. Likeledes viser undersøkelsen fortsatt svakheter i Mosambiks antikorrupsjonsarbeid. Det er etablert et system med strategier og planer, men resultater har i liten grad materialisert seg.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har etablert systemer for oppfølging av budsjettstøtte og gjennom samme system annen bistand til Mosambik. I undersøkelsen reises det spørsmål om et så omfattende oppfølgingsarbeid er i tråd med Pariserklæringen om harmonisering av bistand, med tanke på å redusere ressursbruken hos mottakere av bistand. Riksrevisjonen påpeker behovet for å tilpasse oppfølgingsarbeidet i tråd med utviklingen i Mosambik, og har merket seg at det i forbindelse med inngåelse av ny intensjonsavtale (MoU) for budsjettstøtten, er gjort noen forenklinger i apparatet for oppfølging.

Riksrevisjonen ser det som særdeles viktig at departementet vier Mosambiks arbeid med korrupsjonsbekjempelse stor oppmerksomhet, da korrupsjon reduserer ressursene som er tilgjengelig for fattigdomsbekjempelse og undergraver tilliten til myndighetene. Departementet har opplyst at ambassaden aktivt vil delta i oppfølging av dialogen om styresett med Mosambiks myndigheter og de øvrige giverne, blant annet med aktiv deltakelse i det nylig etablerte forumet Governance Platform.

Riksrevisjonen peker særlig på behovet for samarbeid med Mosambiks riksrevisjon, da dette er det eneste revisjonsorganet som har mandat til å følge bruken av de norske overføringene ut til sluttbruker og rapportere om svakheter i forvaltning og eventuelt misbruk av midler.

Det er viktig at kvaliteten på de data giverne bruker til sin oppfølging, vies oppmerksomhet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet opplyser at ambassaden er engasjert i videreutvikling av det offentlige finansforvaltningssystemet og følger opp samarbeidet med det nasjonale statistikkbyrået.

Departementets opplyser i sitt svar at det arbeider med forbedringer også på de øvrige områder undersøkelsen har påpekt, og Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet blir fulgt opp.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, har merket seg at denne undersøkelsen om generell budsjettstøtte til Mosambik er et ledd i samarbeidet mellom riksrevisjoner i en del land som yter offisiell utviklingsbistand (HOAP). Dette er den tredje undersøkelsen som er gjennomført i regi av HOAP og den er gjennomført av riksrevisjonene i Norge, Danmark og Sverige. Komiteen ser positivt på denne type samarbeidsprosjekter, som kan bidra til bedre samordning, harmonisering og overføring av kunnskap.

Komiteen vil peke på at undersøkelsen særlig har fokusert på:

- givernes oppfyllelse av sine forpliktelser med hensyn til overføring av midler og videre overføring til Mosambiks bankkonto for statskassen
- givernes bruk og oppfølging av rapporter og kvaliteten på dataene i rapportene
- antikorrupsjonstemaet.

Komiteen viser til at bistandsmidler til Mosambik utgjorde ca. 50 pst. av landets statsbudsjett i 2007, totalt 1429 mill. USD. Om lag en fjerdedel av dette ble gitt som budsjettstøtte (375 mill. USD). Norges bidrag til den generelle budsjettstøtten utgjorde 140 mill. kroner i 2007 og 160 mill. kroner i 2008. Det er positivt med samarbeid giverlandene imellom både gjennom en intensjonsavtale (MoU) og

formelle samarbeidskanaler med myndighetene i Mosambik.

Komiteen har merket seg at det overordnede mål er å bidra til å redusere fattigdom. Giverne har forpliktet seg til å øke forutsigbarheten i overføringene ved bl.a. å gi informasjon om flerårige forpliktelser, indikative forpliktelser, endelige forpliktelser og utbetalingsplaner i tide. Dette gjør det enklere for regjeringen i Mosambik når de skal utarbeide politikk og budsjett.

Rapporten viser at det på flere områder er positive resultater. Komiteen vil vise til at det er en positiv utvikling i landets økonomi og forvaltningssystemer og at giverne har overholdt sine forpliktelser i 2007. Bank of Mozambiques regnskaper viser at overføringene er konvertert til lokal valuta med korrekt vekslingskurs og gjort tilgjengelig for finansministeriet i rett tid. De oppnevnte revisorer har utført arbeidet i tråd med sitt mandat.

Komiteen tar til etterretning at Utenriksdepartementet er enig i valget av tre vesentlige områder for mulige forbedringer; økt bruk av elektroniske finansforvaltningssystem, mer aktiv bruk av rapporter fra de mosambikanske revisjonsinstitusjonene og tettere samarbeid med disse, samt oppfølging av kvaliteten på statistikk for å styrke resultatoppfølging.

Komiteen har merket seg at giverne og myndighetene i Mosambik har opprettet og tatt i bruk et omfattende system for oppfølging som gir relevant informasjon. Kvaliteten på den finansielle rapporteringen er blitt bedre, men ifølge rapporten gir den likevel ikke giverne tilstrekkelig informasjon. Dette har blant annet sammenheng med at bare om lag en fjerdedel av statsbudsjettet er med i det elektroniske regnskapssystemet og at det ikke omfatter lønnsutbetalinger. Kapasiteten og kompetansen hos regnskapspersonellet er heller ikke god nok. Rapporten peker på at kvaliteten på oppfølgingsinformasjonen ikke vies særlig oppmerksomhet i giverlandsstrukturen. I undersøkelsen oppfordres det til at giverne i samarbeid med motpartene treffer hensiktsmessige tiltak for å sikre kvaliteten på oppfølgingsinformasjonen.

Komiteen vil understreke at det er viktig at innretning og volum for oppfølgingen av budsjettstøtten er tilpasset en oppdatert risikovurdering og den aktuelle situasjonen i Mosambik. Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet i sin kommentar blant annet trekker fram at det nå er inngått en ny intensjonsavtale for budsjettstøtte mellom giverlandene og myndighetene i Mosambik som blant annet innebærer forenklinger slik rapporten etterlyser.

Komiteen ser det som positivt at både Riksrevisjonen i Mosambik og finansministeriets internrevisjon synes å fungere tilfredsstillende. Rapporten stiller samtidig spørsmål ved om riksrevisjonen er

helt uavhengig av myndighetene, og det trekkes fram at deres mulighet til å vurdere statsregnskap og budsjettgjennomføring er for svak. Komiteen mener departementet må medvirke til at alle giverlandene tar dette opp med myndighetene i Mosambik slik at det blir en praksis som tilfredsstillende anbefalt revisjonsskikk.

Komiteen har merket seg at grunnlaget for kampen mot korrupsjon er lagt, men at det foreløpig har vært få resultater og at målene for 2007 ikke er nådd. Korrupsjon er en stor utfordring i bistandsarbeidet. Det reduserer innsatsen som skulle vært til fattigdomsbekjempelse og svekker også tilliten til myndighetene. Komiteen vil understreke at det er viktig at Utenriksdepartementet både i sin direkte kontakt med myndighetene i Mosambik og i samarbeid med de andre giverlandene tar opp korrupsjonsproblematikken.

Komiteen viser til at Norge tilsluttet seg åpenhetsinitiativet International Aid Transparency Initiative (IATI) i Accra den 4. september 2008. Dette innebærer forpliktelser for Norge blant annet i forhold til å offentliggjøre detaljerte opplysninger om størrelse, allokering og resultater av bistanden. Komiteen vil understreke viktigheten av åpenhet i bistanden og forventer at Regjeringen holder Stortinget løpende orientert om etterlevingen av forpliktelsene knyttet til IATI.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er kjent med Stortingets behandling av Dokument nr. 3:6 (2003–2004) "Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik", jf. Innst. S. nr. 214 (2003–2004). Disse medlemmer har registrert Riksrevisjonens påpekninger i det samme dokument om svakheter og mangler ved måloppnåelse, fattigdomsorientering og vurdering av risiko i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik i perioden 2000 til 2001. I denne sammenheng merker disse medlemmer seg at Dokument nr. 3:6 (2003–2004) spesielt fremhever at budsjettstøtte til Mosambik ble utbetalt i seks år før det i 2002 var mulig å dokumentere at midlene faktisk ble inntektsført på finansdepartementets hovedkonto.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med at Innst. S. nr. 214 (2003–2004) ble behandlet av Stortinget i 2004, og registrerer at Riksrevisjonen i det foreliggende Dokument nr. 3:11 (2008–2009) i stor grad retter den samme kritikken mot departementet, knyttet til manglende eller ufullstendig resultatrapportering, sviktende kvalitet på data og utilstrekkelig koordinering mellom ulike giverland i Mosambik. På denne bakgrunn mener disse medlemmer det er grunn

til å stille spørsmål ved bærekraften i et fortsatt norsk bistandsengasjement i Mosambik.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre anser at Riksrevisjonens undersøkelse av budsjettstøtten til Mosambik illustrerer de utfordringene ved bruk av generell budsjettstøtte som Fremskrittspartiets og Høyres medlemmer av utenrikskomiteen ved flere anledninger har påpekt, blant annet i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2008–2009).

Disse medlemmer vil uttrykke bekymring for Regjeringens vektlegging og økte bruk av direkte budsjettstøtte og flerårig indikative tilsagn innenfor bistanden.

Disse medlemmer viser til at budsjettstøtte er ment å styrke mottakeransvar og eierskap til egen utvikling, men anser at direkte budsjettstøtte samtidig kan medføre økte incentiv for korrupsjon og derfor må følges av forsvarlige kontrollmekanismer. Det er disse medlemmers oppfatning at eventuell bruk av budsjettstøtte bør begrenses til mottakerland

som oppfyller klare kriterier til kvalitet og transparens i økonomien og finansforvaltningen på tilfredsstillende vis, og som viser utvikling i demokratisk retning. Bruk av budsjettstøtte må følges av strengere krav til demokratiutvikling og korrupsjonsbekjempelse.

Disse medlemmer mener at en streng oppfølging av de forhold Riksrevisjonen påpeker i sin rapport må være en forutsetning for eventuell videre budsjettstøtte til Mosambik.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:11 (2008–2009) – Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. juni 2009

Lodve Solholm

leder

Ola T. Lånke

ordfører