



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik

Dokument nr. 3:11 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00/1  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo  
Telefon: 800 80 960  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-8229-037-1

Foto: Kjell Birkelund  
Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

## Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik

---

Dokument nr. 3:11 (2008–2009)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:11 (2008-2009)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik.*

Riksrevisjonen, 30. april 2009

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Utenriksdepartementet svar</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>12</b>

## **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>Forkortelser</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>Informasjon om generell budsjettstøtte til Mosambik</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Samarbeidsordninger</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Mål og metodikk</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Risikovurdering</b>	<b>26</b>
<b>8</b>	<b>Funn og konklusjoner</b>	<b>27</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>37</b>





### 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.<sup>1</sup> 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 prosent av statsbudsjettet. Av dette ble 375 mill. USD gitt av programbistandspartnerne som generell budsjettstøtte, tilsvarende 14 prosent 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 overvåking 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 ambassadene. 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 giverne. 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. Giverne har påtatt seg koordineringsarbeidet, og antall bilaterale drøftinger er redusert. Ambassadene opplyser at dette har styrket dialogen mellom alle giverne og regjeringen.

Den generelle budsjettstøtten følges opp ved hjelp av indikatorer i et resultatmålingssystem (PAF). Indikatorerne i PAF er hentet fra et større sett av indikatorer som er definert av myndighetene, og brukes for oppfølging av planen for

1) Hittil er det gjennomført undersøkelser i Zambia (2004) og Tanzania (2006).

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.

Rapporten fra undersøkelsen ble oversendt Utenriksdepartementet i brev av 4. februar 2009. Departementet har i brev av 2. mars 2009 avgitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i dette dokumentet.

---

## 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 sitt svarbrev 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.

### 2.1 Overføring av bistandsmidler til Mosambik

Som tidligere nevnt utgjør den generelle budsjettstøtten 14 prosent av statsbudsjettet i Mosambik. Giverne 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 giverne har overholdt sine forpliktelser i 2007. Det vil si at mottatte midler tilsvarer det giverne hadde forpliktet seg til. Videre har Bank of Mozambique utarbeidet et regnskap som viser at overføringene fra giverne 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.

### 2.2 Oppfølging og kontroll med bruk av bistandsmidler

Myndighetene i Mosambik og giverne 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.

### 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 regnskapsføringsystemet 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 fremtiden 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.

#### **2.4 Kampen mot korrupsjon**

Det konkluderes i undersøkelsen med at grunnlaget for kampen mot korrupsjon er lagt, men at resultatene 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 givene fortsetter å følge opp antikorrupsjonsarbeidet nøye i samarbeid med alle myndighetsnivåer. Givene 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 dekningen 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 givene og myndighetene. Temaet er ifølge departementet sentralt i oppfølgingen og den politiske dialogen med myndighetene.

#### **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. Givene er ujevnt representert i de ulike arbeidsgruppene. Noen grupper synes å være mer attraktive eller viktigere for givene 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 givernes og myndighetenes side, er i tråd med Paris-erklæringen om reduksjon av transaksjonskostnader. Undersøkelsen viser at det er en stor utskiftning av givernes 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 givernes samordning av den felles oppfølgingen av utviklingen i landet. I oppsummeringsmøtet med den danske, norske og svenske ambassaden sa givernes representanter seg enig i observasjonene, og meddelte at givene 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 finansforvaltnings-systemene 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.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Budsjettstøtten til Mosambik skal bidra til at målene i Mosambiks plan for fattigdomsreduksjon (PARPA) nås. Budsjettstøtten utgjør om lag 14 prosent 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 givene i fellesskap 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 givene 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 givene ikke i tilstrekkelig grad arbeider for å sikre kvaliteten på administrative data som benyttes som grunnlag for å måle utviklingen i Mosambik. Riksrevisjonen vil peke 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 merker 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 vil understreke at oppfølging er viktig for å vurdere avtaleetterlevelse og virkninger av tilskuddsmidlene, men at systemet er ressurskrevende for både givene 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 vil på denne bakgrunn stille spørsmål om volumet og innretningen av systemene for departementets oppfølging av budsjettstøtte er tilstrekkelig tilpasset en oppdatert risikovurdering og den aktuelle situasjon i Mosambik.

### 4 Utenriksdepartementets svar

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

*"Det vises til Riksrevisjonens brev av 26. mars 2009 med anmodning om kommentarer til Dokument nr. 3 (2008-2009) om ovennevnte sak.*

*Departementets tidligere kommentarer er godt reflektert. 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 fattigdomsreduksjon. 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."*

---

## **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 felleskap 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 givene, blant annet med aktiv deltakelse i det nylig etablerte forumet Governance Platform.

Riksrevisjonen vil særlig peke 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 givene 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.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. april 2009

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Morten Lund**

**Ranveig Frøiland**

---

Per A. Engeseth





# Rapport: Undersøkelse av den generelle budsjettstøtten til Mosambik i 2007

Vedlegg til Dokument nr. 3:11 (2008–2009)

---

For Harmonisation in Overseas Audit Practices (HOAP):





# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>Forkortelser</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>Informasjon om generell budsjettstøtte til Mosambik</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Samarbeidsordninger</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Mål og metodikk</b>	<b>25</b>
6.1	Oppdrag og overordnet mål	25
6.2	HOAP sin strategi	25
<b>7</b>	<b>Risikovurdering</b>	<b>26</b>
<b>8</b>	<b>Funn og konklusjoner</b>	<b>27</b>
8.1	Delmål 1 (midler til Mosambik)	27
8.1.1	Relevante saker fra MoU	27
8.1.2	Metodikk	27
8.1.3	Funn	27
8.1.4	Konklusjoner	27
8.2	Delmål 2 (bruk av rapporter)	27
8.2.1	Oppfølgingsgrunnlag	27
8.2.2	Metodikk	28
8.2.3	Funn	28
8.2.4	Konklusjoner	29
8.2.5	Andre observasjoner	29
8.3	Delmål 3 (verifikasjon av data)	30
8.3.1	Relevante saker fra MoU	30
8.3.2	Metodikk	30
8.3.3	Funn	31
8.3.4	Konklusjoner	35
8.3.5	Andre observasjoner	36
<b>Vedlegg</b>		
1:	List of PAP/GoM Working groups	37
2:	HOAP Questionnaire	38
3:	Terms of Reference	45
4:	HOAPs strategi	47

# 1 Innledning

## Harmonisation in Overseas Audit Practices (HOAP)

HOAP er en uformell gruppe av representanter fra riksrevisjoner som har en felles interesse som eksternrevisorer for departementer eller institusjoner som yter offisiell utviklingsbistand (ODA). Gruppen ble opprettet med sikte på å harmonisere og samordne revisjon av utviklingsbistand ved å bli enige om en felles revisjonspraksis og å dele informasjon mellom berørte riksrevisjoner, blant annet for å redusere byrden på mottakerlandets institusjoner. Dette samarbeidet er ytterligere utviklet og omfatter nå også gjennomføring av felles HOAP-undersøkelser. Hittil er det foretatt undersøkelser i Zambia (2004) og Tanzania (2006).

HOAP består av: Riksrevisjonene fra Belgia, Canada, Danmark, Finland, Nederland, Norge, Storbritannia, Sverige og Tyskland i tillegg til Den europeiske revisjonsretten.

## Generell budsjettstøtte (GBS)

Budsjettstøtte defineres<sup>1</sup> som en metode for å finansiere et partnerlands budsjett ved å overføre ressurser fra et eksternt finansieringsorgan til partnermyndighetens finansministerium. Midlene som overføres, forvaltes i samsvar med mottakerens budsjettprosedyrer.

En givers beslutning om å gi budsjettstøtte er basert på en rekke faktorer, blant annet en vurdering av partnerens offentlige finansforvaltningssystemer og sannsynligheten for at ressursene vil bli brukt til de omforente formål. Hvilke kriterier som ligger bak en givers beslutning, varierer fra giver til giver og er ikke analysert i dette kapitlet. Vanligvis vil giverne vurdere de potensielle fordelene ved budsjettstøtte opp mot risikoene. Så snart beslutning om å gi budsjettstøtte er truffet, er det viktig at den gis på en måte som maksimerer de potensielle fordelene (eierskap, lave transaksjonskostnader osv.).

## Denne undersøkelsen

Det ble tatt initiativ til denne tredje felles undersøkelsen på det tiende HOAP-møtet, og det ble holdt i Luxembourg i februar 2007. Det ble besluttet at riksrevisjonene i Danmark, Sverige og Norge skulle utføre den neste HOAP-undersøkelsen i 2008. Riksrevisjonen (Norge) påtok seg å lede dette arbeidet.

I Oslo i februar 2008 ble det ellefte HOAP-møtet holdt, og da ble mandat og arbeidsomfang drøftet. Det ble foreslått at feltarbeidet skulle utføres de siste to ukene i mai 2008, og målet var at rapporten skulle være ferdig i oktober samme år. Revisjonsteamet besto av følgende regnskaps- og forvaltningsrevisorer:

- Stig Kilvik, Riksrevisjonen (Norge), prosjektleder
- Toril Berentzen, Sigmund Nordhus og Kjell Birkelund, Riksrevisjonen (Norge)
- Erik Dorph Sørensen og Klaus Kring, Rigsrevisionen (Danmark)
- Charlotta Edholm og Kent Gustafsson, Riksrevisionen (Sverige)

De aktuelle riksrevisjonene foretok også revisjon av sine respektive ambassader samtidig med den felles undersøkelsen. Resultatene fra disse revisjonene er ikke tatt med i denne rapporten.

Tekst i bokser i denne rapporten er hentet fra offisielle dokumenter.

1) DAC Guidelines and Reference Series Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery

## 2 Forkortelser

AFROSAI-E	INTOSAI's Regional Group of SAIs in English speaking Africa (INTOSAI's regionale gruppe av riksrevisjoner i engelsktalende Afrika )
AG	Audit Group (revisjonsgruppe)
BAG	Budget Analysis Group (gruppen for budsjettanalyse)
BER	Quarterly budget execution reports (kvartalsrapport om budsjettgjennomføring)
BWG	Budget Working Group (budsjettarbeidsgruppe)
CFMP	Medium Term Fiscal Framework (finansiell ramme på mellomlang sikt)
CGE	General State Account (det sentrale statsregnskapet)
CIRESP	Inter-Ministerial Commission for the Public Sector Reform (tverrdepartemental kommisjon for reform i offentlig sektor)
CUT	Single Treasury Account (bankkonto for statskassen)
e-SISTAFE	IT-basert finansforvaltningssystem
G 19	Gruppen av 19 givere av generell budsjettstøtte
GCCC	Central Office for the Fight Against Corruption (Sentralkontor for korrupsjonsbekjempelse)
GBS	General Budget Support (generell budsjettstøtte)
GoM	Government of Mozambique (regjeringen i Mosambik)
HOAP	Harmonisation in Overseas Audit Practices (gruppe for harmonisering av bistandsrevisjon)
IGF	The General Inspectorate of Finance (finansdepartementets internrevisjon)
INE	The National Institute of Statistics (nasjonalt statistisk institutt)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institution (Den internasjonale organisasjon av riksrevisjoner)
JSC	Joint Steering Committee (felles styringskomité)
MoU	Memorandum of Understanding (intensjonsavtale)
MPD	Ministeriet for plan og utvikling
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework (budsjetttramme på mellomlang sikt)
MTFF	Medium-Term Financial Framework
OCI	Internal Control Units (internkontrollenheter)
ODA	Official Development Assistance (offisiell utviklingsbistand)
OE	Orçamento de Estado (statsbudsjett)
PAF	Performance Assessment Framework (resultatmålingssystem)
PAMS-P	Poverty Analysis and Monitoring Systems Partners Group (partnergruppe for analyse og overvåking av fattigdom)
PAP	Program Aid Partner (programbistandspartner)
PARPA	Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (plan for fattigdomsreduksjon)
PEFA	Public Expenditure and Finance Accountability (offentlige utgifter og finansiell ansvarlighet)
PES	Economic and Social Plan (økonomisk og sosial plan)
PETS	Public Expenditure Tracking Survey (undersøkelse med sikte på sporing av offentlige utgifter)
PFM	Public Finance Management (offentlig finansforvaltning)
PRBS	Poverty Reduction Budget Support (budsjettstøtte til fattigdomsreduksjon)
SAIs	Supreme Audit Institutions (riksrevisjoner)
SCI	Sub System for Internal control (undersystem for internkontroll)
SEN	National Statistics System (nasjonalt statistikkssystem)
SISTAFE	The law on State Financial Administration (finansforvaltningsloven)
SWAP	Sector Wide Approach Programme (program for sektortilnærming)
SWG	Sector working groups (sektorvise arbeidsgrupper)
TA	Tribunal Administrativo, forvaltningsdomstol, Mosambiks riksrevisjon
UGEAs	Units for the Management and Execution of Acquisitions (innkjøpsenheter)
UTRAFE	Unit for implementing e-SISTAFE (enhet for gjennomføring av e-SISTAFE)
UTRESP	Technical Unit for Public Sector Reform (teknisk enhet for reform i offentlig sektor)
VfM	Value for Money (verdi for pengene, forvaltningsrevisjon)

### 3 Sammendrag

Under HOAP-paraplyen har riksrevisjonene i Danmark, Norge og Sverige undersøkt givernes forvaltning av den generelle budsjettstøtten til Mosambik og hvordan midlene er redegjort for.

Undersøkelsen er basert på en uavhengig risikovurdering og HOAP-metodikken for undersøkelse av arkivmateriale, granskning av rapporter fra mottakerlandets riksrevisjon og drøftinger med mottakere og givere. Undersøkelsen fokuserte særlig på tre forhold:

- 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

Når det gjelder givernes overføring av midler, kom revisjonsteamet fram til at givene hadde overholdt sine forpliktelser i 2007. Bank of Mozambique hadde utarbeidet et regnskap som viste at overføringene fra givene var blitt konvertert til lokal valuta med korrekt vekslingskurs og gjort tilgjengelig for finansministeriet i rett tid.

Når det gjelder oppfølging, fant teamet at givene og Government of Mosambique (GoM) hadde etablert og tatt i bruk en omfattende overvåkingsordning i tråd med det som er beskrevet i MoU, og at givene vurderer og godkjenner budsjettprofilen årlig, i tillegg til kvartalsrapportene om budsjettgjennomføring. Givene vurderer datapåliteligheten i rapportene om budsjettgjennomføring som god takket være e-SISTAFE. Imidlertid er det bare deler av Mosambiks statsbudsjett som er gjennomført via den direkte betalingsfunksjonen i e-SISTAFE.

Revisjonsteamet konkluderte med at givene ikke utnytter den tilgjengelige informasjonen fra interne og eksterne revisorer fullt ut. Givene søker ikke aktivt etter informasjon i de ulike rapportene fra TA og IGF. 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. Kunnskapen fra dette arbeidet kan føre til identifisering av korri-

gerende tiltak og en mer realistisk risikovurdering for givene. Revisjonsteamet vil oppfordre givene til å øke innsatsen for å forbedre kommunikasjonen med revisjonsinstitusjonene.

Når det gjelder kvaliteten på og påliteligheten av oppfølgingsdata, fant revisjonsteamet at kvaliteten på den finansielle rapporteringen var blitt bedre, men at den ikke gir givene full klarhet i hvorvidt regnskapet er korrekt. Informasjon som er tatt inn i fellesdokumentet fra den årlige felles gjennomgangen, bygger delvis på administrative data. Teamet mener det er uklart hvorvidt givene og myndighetene betrakter denne informasjonen som tilstrekkelig pålitelig. Revisjonsteamet synes dette er bemerkelsesverdig ettersom informasjonen i dokumentet er avgjørende for at det skal kunne treffes informerte beslutninger om forpliktelser angående budsjettstøtte. Spørsmålet om kvalitet på oppfølgingsinformasjonen vies ikke særlig oppmerksomhet innenfor G19-strukturen.

I tråd med HOAP-metodikken ble TA bedt om å fylle ut et spørreskjema om tillit til andre revisorer. På grunnlag av svarene fra TA, undersøkelsen av dokumentasjonen revisjonsteamet fikk tilgang til samt drøftingene med IGF, er det revisjonsteamets samlede vurdering at TA og IGF synes å fungere tilfredsstillende. Revisjonsteamet mener imidlertid at selv om TA og IGF har et uformelt samarbeid, koordinerer de ikke revisjonsarbeidet sitt i særlig grad.

Revisjonsteamet mener at PAP-ene gjennom opprettelsen av budsjettanalysegruppen (BAG) og revisjonsgruppen (AG) har 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 ikke har uttalt seg om hvorvidt statsregnskapet for 2006 er korrekt eller om hvorvidt gjennomføringen av budsjettet har vært i henhold til lover og regler, selv om de har mandat til å gjøre det. Det er derfor revisjonsteamets syn at givernes grunnlag for å vurdere og si seg fornøyd med Mosambiks statsregnskap og budsjettgjennomføring, bygger på et for svakt grunnlag. Revisjonstemaet anbefaler at givene påvirker

samarbeidspartnerne slik at TA i framtiden får den nødvendige støtten og oppmuntringen fra parlamentet til å kunne komme med en uttalelse til det sentrale statsregnskapet.

Revisjonsteamet anførte at grunnlaget for kampen mot korrupsjon var lagt, men at resultatene i form av viktige rettsaker har latt vente på seg.

Uten at dette sto sentralt i gjennomgangen, observerte teamet at PAP-strukturen besto av en styringskomité, et sekretariat og 28 arbeidsgrupper. Revisjonsteamet fant at antallet arbeidsgrupper var høyt, og at det var vanskelig å få en god oversikt over de ulike mandatene. Revisjonsteamet reiste spørsmål ved hvorvidt det høye antallet arbeidsgrupper og påfølgende store ressursbruk både fra givernes og GoMs side, var i tråd med Paris-erklæringen om reduksjon av transaksjonskostnader. Revisjonsteamet fant også at det var en stor utskiftning av givernes deltakere i arbeidsgruppene, noe teamet mente ville kunne svekke kontinuiteten i samarbeidet på grunn av manglende kunnskap og erfaring hos deltakerne.

Revisjonsteamet mener at antall arbeidsgrupper bør vurderes redusert, noe som kan redusere belastningen på Mosambiks administrasjon og lette givernes samordning av en felles overvåking av utviklingen i Mosambik. I de innledende oppsummeringsmøtene med den danske, norske og svenske ambassaden sa givernes representanter seg enig i revisjonsteamets observasjoner, og meddelte at PAP-ene allerede var i ferd med å redusere antallet arbeidsgrupper.

Revisjonsteamet vil rette en takk til alle representantene for myndighetene i Mosambik, TAs tjenestemenn og givernes representanter for all hjelp og gjestfrihet så vel som åpenhet i drøftingene før og under oppholdet i Mosambik. En spesiell takk går til den norske ambassaden for at de organiserte programmet.

## 4 Informasjon om generell budsjettstøtte til Mosambik

Alle givere som bidrar til det etablerte systemet for direkte budsjett- og betalingsbalansestøtte (GBS) til Mosambik, har undertegnet samme MoU som ble utarbeidet i 2004, og som fastsetter prinsippene og vilkårene for partnerskapet. MoU-en skal inntas i vedlegg til de individuelle bilaterale avtalene om programbistand med GoM.

### Utdrag fra MoU:

#### Punkt 1: Overordnet mål

6. Det overordnede målet for programbistanden er å bidra til å redusere fattigdommen i alle dens dimensjoner ved å støtte utviklingen, gjennomføringen og overvåkingen av PARPA.

#### Punkt 2: Delmål

7. Delmålet for programbistanden er å støtte fattigdomsreduksjonen i Mosambik ved å:

- i) bygge et partnerskap på grunnlag av en åpen og ærlig dialog om innholdet i og framgangen for Mosambiks fattigdomsreduksjonsstrategi som fastsatt i PARPA og iverksatt gjennom CFMP (MTFF), PES (herunder prioriteringsindikatorer og mål som definert i PAF) og OE,
- ii) bidra med finansiering til offentlig sektor med sikte på fattigdomsreduksjon, med klar og åpen kopling til resultater, på en måte som forbedrer bistandseffektiviteten og landets eierskap til utviklingsprosessen, reduserer transaksjonskostnadene, åpner for allokeringseffektivitet i offentlig forbruk, forutsigbarhet i bistandsstrømmer, øker effektiviteten hos staten og offentlig administrasjon, forbedrer overvåkingen og evalueringen og styrker den nasjonale ansvarligheten.

Videre beskriver MoU-en partnernes ansvarsområder, rapporteringskrav, overvåkings- og dialogprosesser osv.

Programbistandspartnerne (PAP-ene) i 2007 var som følger:

- Belgia
- Canada
- Danmark
- Finland
- Frankrike
- Irland
- Italia
- Nederland
- Norge
- Portugal
- Spania
- Sverige
- Sveits
- Storbritannia
- Tyskland
- Østerrike
- Verdensbanken
- Europakommisjonen
- Den afrikanske utviklingsbank

Det samlede bidraget av bistandsmidler til Mosambik i 2007 beløp seg til 1 429 millioner USD, som tilsvarer 50 % av landets statsbudsjett. Av dette ble 375 mill. USD gitt av PAP-ene som generell budsjettstøtte gjennom den etablerte ordningen, tilsvarende 14 % av statsbudsjettet.



## 5 Samarbeidsordninger

Boks 1 viser formelle ordninger som er opprettet for samarbeidet mellom myndighetene i Mosambik (GoM) og GBS-giverne (PAP-ene).

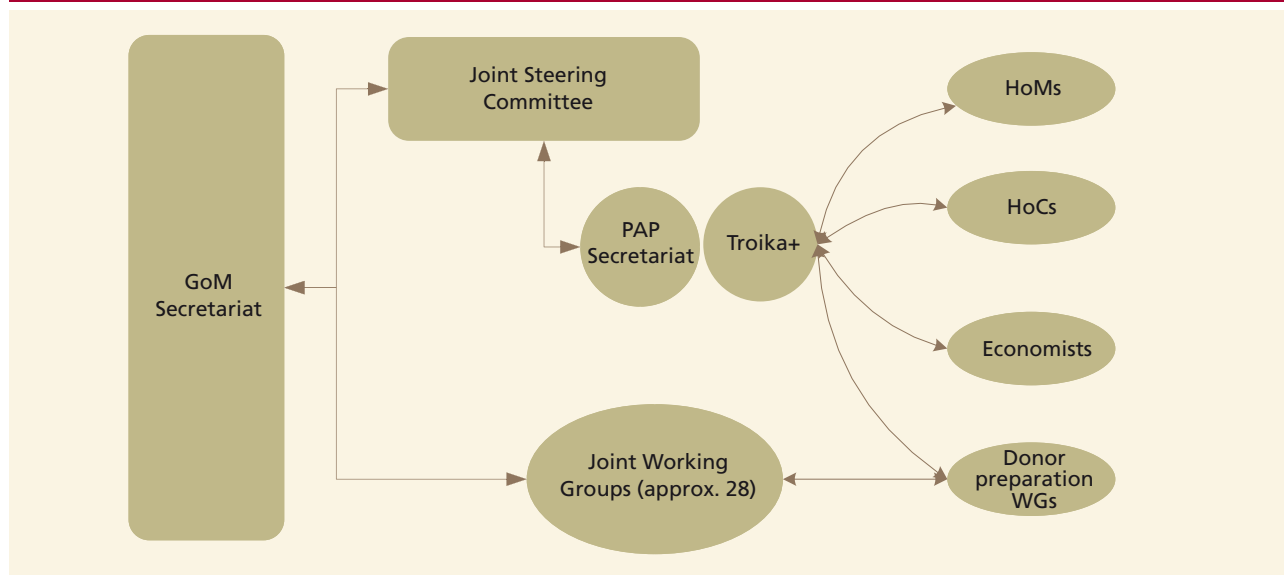
Boks 2 viser hvordan den foreskrevne felles gjennomgangen (joint review) er organisert. En fullstendig oversikt over arbeidsgruppene er tatt inn i vedlegg 1.

Den felles styringskomiteen (JSC) fungerer som et forum for drøftinger mellom GoM og PAP-ene når det gjelder en rekke saker i forbindelse med

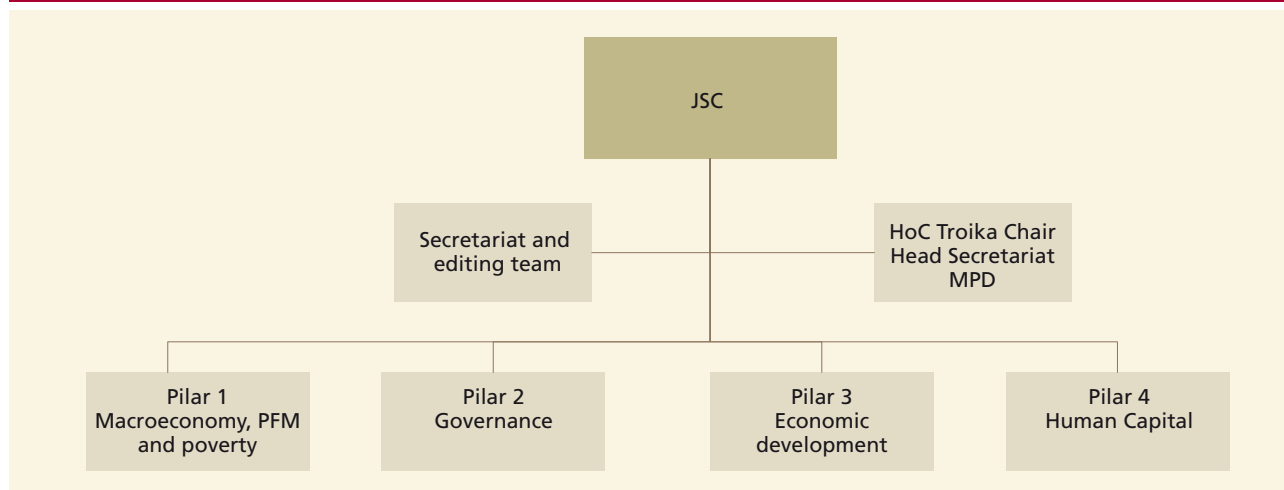
budsjettstøtte, herunder begge siders gjennomføring av forpliktelsene inntatt i MoU. Den felles styringskomiteen skal være et formelt forum for begge parter, og målet er å legge til rette for budsjettstøtteprosessen. Det gjøres ved å treffe beslutninger på operativt nivå, og fremme og styre prosessen for økt harmonisering og tilpasning i gjennomføringen av PARPA.

Lederen for JSC-møtene skal være en nøkkelperson fra MPD (Ministeriet for planlegging og utvikling), på nasjonaldirektørnivå. PAP-ene

### Boks 1 Samarbeidsorganer



### Boks 2 Organisering av felles gjennomgang



oppnevner en medleder. Dette skal være den bistandsansvarlige<sup>2</sup> fra det landet som har ledervervet i Troikaen, eller i dennes fravær, nestleder i Troikaen. Blant de faste deltakerne fra GoM er nasjonale direktører eller deres utpekte representanter fra følgende institusjoner:

- Ministeriet for planlegging og utvikling
- Finansministeriet
- Ministeriet for utenlandssaker og samarbeid
- Sentralbanken i Mosambik

PAP-strukturen koordineres av en troika som består av lederne for samarbeidsseksjonene i giverlandenes ambassader. Disse har mandat fra sine ambassadører. Den utvidede troikaen (Troika+) forbereder og tilrettelegger for PAP-enes beslutningsprosesser i forbindelse med gjennomføringen av MoU og grensesnittet mot GoM.

Den utvidede troikaen består av tre valgte medlemmer (troikaen), som roterer, og to faste medlemmer (som "utvider" troikaen). Hvert år før den felles undersøkelsen velges et nytt medlem til troikaen. Hvert valgte medlem har en treårig overlappende mandatperiode, der den enkelte i sitt annet år leder den utvidede troikaen. Troikaen suppleres av to av de mest innflytelsesrike PAP-ene, nemlig Europakommisjonen og Verdensbanken. Disse er ikke valgt, men er faste medlemmer på grunn av størrelsen på bidraget de yter. De vil være faste medlemmer så lenge de er betydelige GBS-aktører. De kan imidlertid melde seg som kandidater til ledervervet.

Den utvidede troikaen har et fast mandat for å sikre at arbeidet internt i PAP-strukturen fungerer smidig og for å oppnå harmoniseringsmålene. For å nå målene i MoU og PAP-gruppen, kan den utvidede troikaen leie inn konsulenter og opprette arbeidsgrupper som skal rapportere til den utvidede troikaen. Den utvidede troikaen har også et fast mandat for å sikre smidige operative relasjoner med GoM. Det gjør den gjennom regelmessige møter med representanter for GoM på nasjonaldirektørnivå, i den felles styringskomité (JSC). Den utvidede troikaen kan ikke treffe politiske beslutninger i JSC men kan treffe administrative beslutninger som påvirker alle PAP-ene.

PAP-sekretariatets rolle er å bistå den utvidede troikaen i samordningen av givergruppen – den såkalte G19-gruppen – slik at gruppen har én felles informasjons- og kommunikasjonskanal. Det vil si at G19 taler med én stemme i sin kommunikasjon med myndighetene. Sekretariatet

samordner all kontakt med myndighetene, forbereder møtene i JSC og alle andre viktige møter med myndighetene. Det opptrer som et kvalitets-sikringssenter for all felles dokumentasjon, særlig fellesdokumentet (Aide Memoire) i forbindelse med de to årlige undersøkelsene. PAP-sekretariatet skal være en ressursbase for den utvidede troikaen og overvåker gjennomføringen av MoU-en. I 2007/2008 besto troikaen av Irland, Finland og Norge. Om lag 60 personer er direkte involvert i G19-strukturen av arbeidsgrupper, og om lag 360 personer er aktivt involvert. Et tilsvarende antall deltar fra myndighetenes side. Giverne er ujevnt representert i de ulike arbeidsgruppene. Noen grupper synes å være mer attraktive eller viktigere for giverne enn andre. Revisjonsteamet fikk vite at representasjonen også varierer over tid. En oversikt over arbeidsgruppene følger som vedlegg 1 til denne rapporten.

Når det dukker opp en sak med regjeringen, er det PAP-sekretariatet som tar seg av den og ser til at de riktige personene fra G19 blir involvert. I tillegg står PAP-sekretariatet for koordineringen på sektornivå, for eksempel i de pågående drøftingene om en ny MoU for helsesektoren. Innen dette området er det nå debatt om hvor langt man skal kunne forvente at giverne går i bruken av Mosambiks egne systemer, herunder revisjon.

Den utvidede troikaen og PAP-sekretariatet har to strategiske arbeidsområder, nemlig å støtte gjennomføringen av regjeringens program (PARPA) og å fremme atferdsregler i tråd med Paris-erklæringen fra 2005. Giverne har påtatt seg koordineringsarbeidet, og antall bilaterale drøftinger er redusert. Ambassadene fortalte revisjonsteamet at dette hadde styrket dialogen mellom alle giverne og regjeringen.

Den generelle budsjettstøtten overvåkes ved hjelp av en indikatormatrise i et resultatmålingssystem (PAF). Indikatorene i PAF er hentet fra et større sett indikatorer som er definert av myndighetene og brukes for oppfølging av PARPA. Vurderingen av resultater i forhold til mål for de ulike indikatorene i PAF skjer under den årlige felles gjennomgangen av PARPA. Aide Memoire er det endelige resultatet av den felles undersøkelsen, og utarbeides i en prosess med sektorvise forhandlinger. PAP-sekretariatet og lederne for de overordnede utviklingsområdene (Pillars) er redaksjonskomité for memorandumet fra den felles gjennomgangen. Arbeidsspråket for GBS-samarbeidet er portugisisk.

2) Ved norske ambassader, vanligvis ministerråden.

## 6 Mål og metodikk

---

### 6.1 Oppdrag og overordnet mål

Vurdere givernes forvaltning av den generelle budsjettstøtten til Mosambik og hvordan midlene er redegjort for

---

### 6.2 HOAP sin strategi

I HOAPs strategi for undersøkelse av budsjettstøtteordninger (GBS eller SWAP) inngår følgende fire trinn:

- undersøkelse av givernes arkivmateriale
- granskning av OAGs revisjonsrapporter
- drøfting med mottakere og granskning av framgangen med hensyn til gjennomføring av GBS- eller SWAP-avtalen
- konkludere med hensyn til målene.

For mer utfyllende informasjon, se vedlegg 4.

## 7 Risikovurdering

Typiske risikoer (og kjente risikoreduserende faktorer i Mosambik) i tilknytning til GBS er:

### Risiko vedrørende misbruk av givermidler

Dette omfatter blant annet:

- svak kontroll med lønninger (reduseres ved kontroll av stillinger og ansettelse og ved den forventede innlemmelsen i e-SISTAFE)
- kontroll av kostnadsforpliktelser (reduseres ved økt bruk av direkte budsjettgjennomføring/e-SISTAFE)
- svakheter i innkjøpsprosesser (reduseres med nytt innkjøpsregelverk og opplæring)

### Gjennomføring av PARPA

- personalressurser/dårlig kapasitet (reduseres med reformprogram i offentlig sektor og strategiplaner for HIV/AIDS)

### Politiske risikoer og styringsrisikoer (hovedsakelig utenfor givers kontroll)

- politisk stabilitet (forsøkt redusert gjennom politisk dialog)
- demokratisk ansvarlighet (mulig støtte til parlamentet)
- rettslig rammeverk (tiltak inntatt i PARPA)

### Eksogene sjokk

- naturkatastrofer og ekstern økonomi (eventuelt nødhjelp-finansiering)

Revisjonsteamet forutsetter at giverne har utført egne individuelle risikovurderinger før inngåelse av bilaterale avtaler om global budsjettstøtte med Mosambik. Videre forutsettes det at disse risikovurderingene mer eller mindre er de samme for alle giverne.

Revisjonsteamet har gjennomført en egen risikovurdering og tatt hensyn til kjente risikoreduserende instrumenter og tiltak.

Ved å utelate risikoene som ligger utenfor givernes kontroll, ble teamet sittende igjen med enkelte iboende risikoer og kontrollrisikoer. Det ble derfor besluttet å konsentrere arbeidet om følgende risikomomenter i denne undersøkelsen:

1. Budsjettgjennomføring forstyrret av givere som ikke overholdt sine forpliktelser
2. Dårlig forvaltning (eller det som verre er) i overføringen av midler fra giverbankkontoen til kontoen for statskassen
3. Utilstrekkelig kontroll og oppfølging fra givernes side
4. Ufullstendige eller villedende regnskapsrapporter er lagt fram for giverne
5. Framdrifts-/utviklingsrapporter er ufullstendige eller villedende
6. Givere tar ikke hensiktsmessige grep i forhold til de mottatte rapportene

Bestemmelsene i MoU-en er brukt som utgangspunkt for undersøkelsen, og memorandumet fra den felles undersøkelsen i 2008 er hovedkilde for den målte utviklingen. Memorandumet ble ferdigstilt umiddelbart før revisjonsteamet besøkte Mosambik, men var ikke offisielt oversatt til engelsk. Det ble arbeidet ut fra et utkast til oversettelse.

Det overordnede målet er delt inn i følgende tre delmål:

- kontantstrømmen til GoM
- givernes bruk av tilgjengelig informasjon for oppfølgingsformål
- kvaliteten på denne informasjonen.

De spesifikke delmålene er angitt i kapitlet Funn og konklusjoner i rapporten.

## 8 Funn og konklusjoner

### 8.1 Delmål 1 (midler til Mosambik)

*Vurdere givernes etterlevelse av MoU og tilhørende dokumenter for å øke forutsigbarheten i strømmen av bistandsmidler; og vurdere Mosambiks redegjørelse for mottatte midler som er overført til statskassen.*

#### 8.1.1 Relevante saker fra MoU

Giverne har forpliktet seg til å øke forutsigbarheten når det gjelder strømmen av bistandsmidler ved å gi informasjon om flerårige forpliktelser, indikative forpliktelser, endelige forpliktelser og utbetalingsplaner i tide. Dett skal hjelpe GoM slik at de kan bruke informasjonen om forventede tilskudd i sin utarbeidelse av politikk og budsjett. I tillegg styrer MoU kanalen og reglene for overføring av midler og revisjonen av disse.

#### 8.1.2 Metodikk

På grunnlag av dokumentet "Compromisso Financeiro do G18 de Apoio Geral ao Orçamento de Estado de Moçambique em 2007" (som informerer GoM om givernes forpliktelser) gransket revisjonsteamet rapporten om statsregnskapet av 31. desember 2007 for å identifisere avvik, undersøkte revisjonsberetningen for dette regnskapet for 2007 og revisors rapport og drøftet disse med lederen for revisjonsselskapet.

#### 8.1.3 Funn

##### Utdrag fra memorandum JR 2008:

43. Når det gjelder porteføljesammensetning, ble en økning observert i andelen generell budsjettstøtte (GBS) og programstøtte i forhold til den samlede eksterne støtten fra PAP-ene sammenlignet med foregående år, selv om økningen ikke var tilstrekkelig til å oppfylle målene. GBS økte fra 34 % til 36 % mot et mål på 40 %, og programstøtten økte fra 55 % til 61 % mot et mål på 72 %. Også når det gjaldt forutsigbarhet var resultatet blandet: Antallet PAP-er med avtaler på mindre enn 3 år ble redusert, men det var ikke mulig å nå målet. Alle PAP-ene påtok seg forpliktelser innenfor den fastsatte tidsfristen, og bare én PAP gjennomførte ikke de planlagte utbetalingerne i løpet av året.

Statsregnskapet viser at mottatte midler tilsvarer forpliktelsene fastsatt i "Compromisso Financeiro do G18 de Apoio Geral ao Orçamento de Estado de Moçambique em 2007", med unntak av støtten

fra Norge. Den økte fra 120 mill. til 140 mill. kroner.

Revisjonsberetningen for den særskilte interimskontoen for året som ble avsluttet 31. desember 2007, var avgitt uten merknader. Revisors rapport om regnskapet inneholdt et punkt om bankprovisjon, som beløp seg til EUR 400 og USD 134, som gjaldt 5 overføringer som var trukket fra i strid med de avtalte vilkårene.

#### 8.1.4 Konklusjoner

- **Giverne har overholdt sine forpliktelser i 2007**
- **Bank of Mozambique har utarbeidet et regnskap som viser at overføringene fra giverne er blitt konvertert til lokal valuta med korrekt vekslingskurs og gjort tilgjengelig for finansministeriet i rett tid**
- **De oppnevnte revisorene, BDO, har utført arbeidet i tråd med mandatet og har bare rapportert funn som gjelder uvesentlige beløp**

### 8.2 Delmål 2 (bruk av rapporter)

*Vurdere givernes overvåking og kontroll av tilskuddsbruken som del av Mosambiks budsjettgjennomføring, og vurdere dokumentasjonen på at den godkjente budsjettprofilen er fulgt.*

#### 8.2.1 Oppfølgingsgrunnlag

##### Utdrag fra MoU:

18. GoM/PAP skal gjennomføre to felles gjennomganger av programbistand: en årlig gjennomgang (etter utarbeidelsen av status for økonomisk og sosial plan) og en gjennomgang midt i året (før PES og OE legges fram for parlamentet). Den årlige gjennomgangen er fokusert på å komme fram til en felles holdning til resultatene, som skal fungere som grunnlag for forpliktelsene. Gjennomgangen midt i året fokuserer på dialog om videre planlegging, budsjettering og avtale om PAF. Den felles gjennomgangen av resultatene kan inneholde avvikende meninger, dersom disse kan aksepteres av alle signatarene. I det uvanlige tilfellet at partene ikke klarer å komme til enighet om en felles holdning, og etter at dialogen er eskalert til høyere nivå, skal de ulike holdningene rapporteres hver for seg.

### 8.2.2 Metodikk

Revisjonsteamet konsentrerte seg om de arbeidsgruppene det ble forventet ville være mest relevante når det gjaldt overvåking av finansielle saker, og avholdt møter og drøftinger med representanter fra GoM og PAP og gransket relevant dokumentasjon. Dette inkluderte PAP-sekretariatet, budsjettanalysegruppen, revisjonsgruppen og den danske, norske og svenske ambassaden.

De fleste temaene for gjennomgangen er behandlet under delmål 3.

### 8.2.3 Funn

#### Den utvidede troikaen og PAP-sekretariatet

##### Utdrag fra memorandum JR 2008:

Myndighetenes og PAP-enes generelle resultater samt saker som krever særlig oppmerksomhet, er presentert i del II i memorandumet. Den detaljerte vurderingen av myndighetenes resultater er presentert i del III.

Myndighetenes PAF-matrise inneholder 41 indikatorer (indikator 22 gjelder to forhold). Målene ble nådd for 23 av disse indikatorene, noe som gir et resultat på 56 %. For 21 av disse ble målene nådd i løpet av 2007, altså innenfor de avtalte tidsfristene, og for to av indikatorene ble målene nådd i løpet av 2008. Målene ble ikke nådd for de gjenværende 18 indikatorene (44 %), men det ble gjort merkbar framgang i forhold til 11 indikatorer.

Den utvidede troikaen med støtte fra PAP-sekretariatet er ansvarlig for å overvåke framdriften, særlig når det gjelder de to årlige gjennomgangene og etterfølgende memorandum, som er felles dokumenter for regjeringen og givene. Troikaen har to strategiske arbeidsområder: å støtte gjennomføringen av regjeringens program (PARPA) og å fremme atferdsregler i tråd med Paris-erklæringen. De sikter mot å få koordineringsprosessen mer og mer strukturert, og beveger seg mot økt arbeidsdeling mellom givene slik at de i større grad kan trekke på hverandres innsats.

For revisjonsteamet er det uklart hvorvidt memorandumets uttalelser og vurderinger kan være resultatet av å "gi og ta", og ikke bare av absolutte fakta. Dokumentet kan ha svakheter i form av utelatelser og overdrevent positive vurderinger.

#### Budsjettanalysegruppen

Budsjettanalysegruppen (BAG) analyserer budsjettammen på mellomlang sikt (MTFF), budsjettet, kvartalsrapportene om budsjettgjennomføring (BER), det konsoliderte regnskapet og

rapporten fra Tribunal Administrativo. Som budsjettarbeidsgruppe har G19 fire årlige møter med GoM.

BAG vurderer i samarbeid med sektorvise arbeidsgrupper (SWG) hvordan sektorene behandles og knyttes til PARPA. Revisjonsteamet fikk vite at det pleide å være en tydelig definisjon og avtale med givene med hensyn til hvilke sektorer som skulle prioriteres, og at minst 65 % av budsjettet skulle allokere til disse sektorene. Denne avtalen gjelder formelt ikke lenger, men givene fortsetter å overvåke forbruket i de prioriterte sektorene ettersom prosentandelen fremdeles inngår i indikatorsettet. PARPA II definerer hvilke sektorer som skal prioriteres, og disse kan også identifiseres i BER. Det er ikke lett å skille forbruk på regionalt nivå fra forbruk på sentralt nivå. FN har analysert forbruksdata (fra BER) på regionalt nivå innen sektorene helse, utdanning og vann, og konkluderte med at det ikke alltid var de fattigste områdene som ble prioritert.

BAG vurderer samsvaret mellom MTEF og budsjettet. Erfaringen er at skifting fra en sektor til en annen ikke alltid skjer på en måte som sikrer innsyn. MTEF brukes i økende grad på sektornivå, men det er svakheter i koplingene mellom politikk og utgifter. MTEF er et ganske nytt konsept som fremdeles er under utvikling, og BAG fungerer som en del av utviklingsprosessen.

BAG avholder møter ved behov – vanligvis en gang eller to i måneden – for å analysere kvartalsrapportene om budsjettgjennomføring, og i forbindelse med prosessen med de tidligere nevnte fellesmøtene. Vurderingene av budsjettet og budsjettgjennomføringen skjer i samarbeid med sektorgruppene.

BAG vurderer påliteligheten av dataene i BER som god takket være e-SISTAFE. I henhold til BER for siste kvartal 2007 var 20 % av budsjettet ikke gjennomført. Dette gjelder hovedsakelig eksterne midler ettersom statsbudsjettet vanligvis gjennomføres tilnærmedesvis i sin helhet.

## Revisjonsgruppen

### Utdrag fra memorandum JR 2008:

Når det gjelder internrevisjon, ble det lagt ned en innsats for å forbedre inspeksjonskapasiteten hos internkontroll-enhetene (OCI). Teknisk personell bestående av 49 personer ble rekruttert til sektorinspektoratene og gitt opplæring, og en grunnleggende revisjonsmanual ble ferdigstilt. Det ble observert en økning på 25 % i antall avsluttede revisjonsberetninger.

Når det gjelder eksterne revisjon, kan man for 2007 særlig merke seg de markante forbedringene i omfang og kvalitet av analysen som er inntatt i rapporten og beretningen fra riksrevisjonen (TA) til det sentrale statsregnskapet (CGE) for 2006. Dette skyldes at TAs kapasitet er styrket, kvaliteten på CGE er blitt bedre og antallet regnskapsrevisjoner utført av TA er økt til totalt 281, hvorav 101 i distriktene, noe som representerer en økning på 115 %. Det er behov for å forbedre den offentlige tilgangen til kjennelsene i TA og til rapporten og revisjonsberetningen på CGE, samt å forenkle den direkte koplingen mellom TA og e-SISTAFE og garantere oppfølging av revisjonene, herunder betaling av idømte pengestraffer.

I henhold til sitt mandat skal revisjonsgruppen (AG) fungere som et forum for drøftinger mellom PAP-ene og IGF og mellom PAP-ene og Tribunal Administrativo med sikte på å vurdere utviklingen og framskrittene for de interne og eksterne revisjonsfunksjonene og hvordan disse fungerer.

Revisjonsteamet ble fortalt at et felles fond var blitt opprettet med tanke på kapasitetsbygging i TA, og at ett var underveis for støtte til IGF. Granskningen viste at AG ikke undersøker revisjonsrapportene fra IGF, men at de har anledning til å lese disse hos IGF. Revisjonsteamet ble fortalt at dette ble gjort én gang i året, før den felles gjennomgangen. AG tror ikke at de vil få tillatelse til å kopiere rapportene eller formelt dele resultatene med andre i givergruppen. AG mottar ikke noen individuelle revisjonsrapporter og revisjonsberetninger fra TA, og heller ikke avgjørelser (dommer) som treffes av TA. Etter som avgjørelsene er offentlige dokumenter, burde det ikke være noe problem å få dem overlevert.

Ved hjelp av en konsulent har BAG utarbeidet en liste over de viktigste forholdene TA har tatt opp i sin årlige revisjonsrapport. Revisjonsteamet mottok ingen overbevisende dokumentasjon på at AG har en strukturert oppfølging av saker og funn. Av denne grunn mener revisjonsteamet at AG ikke vurderer behovet for risikoreduserende tiltak eller aktiviteter basert på funnene i de individuelle revisjonsrapportene.

## 8.2.4 Konklusjoner

- **Givere og GoM har opprettet og tatt i bruk en omfattende mekanisme for oppfølging**  
Revisjonsteamet finner at oppfølgingsordningen beskrevet i MoU blir fulgt, og frembringer relevant informasjon med tanke på givernes oppfølgings- og styringsbehov. Teamet har imidlertid kommet med en anmerking til omfanget av denne ordningen under 8.2.5.
- **Giverne vurderer og godkjenner budsjettprofilen**  
BAG vurderer i samarbeid med de sektorvise arbeidsgruppene (SWG) hvordan sektorene behandles og knyttes til PARPA. Den tydelige definisjonen og avtalen med giverne med hensyn til hvilke sektorer som skulle prioriteres og at minst 65 % av budsjettet skulle allokere til disse sektorene, gjelder formelt ikke lenger. Imidlertid fortsetter giverne å overvåke forbruket i de prioriterte sektorene. Revisjonsteamet har merket seg avviket fra den forrige avtalen på 65 % og reiser spørsmål om hvorvidt dette bør betraktes som en vesentlig endring, og om dette i så fall er klarert med givernes beslutningstakere.
- **Giverne foretar en tilstrekkelig vurdering av budsjettgjennomføringen**  
BAG avholder ad hoc-møter én eller to ganger i måneden for å analysere kvartalsrapportene om budsjettgjennomføring, og i forbindelse med prosessen med fellesmøtene. Vurderingene av budsjettet og budsjettgjennomføringen skjer i samarbeid med de sektorvise arbeidsgruppene. BAG vurderer datapåliteligheten i rapportene om budsjettgjennomføring som god takket være e-SISTAFE. Revisjonsteamet har imidlertid gjort noen observasjoner når det gjelder datakvaliteten. Se konklusjonene under 8.3.4.
- **Giverne utnytter ikke til fulle informasjonen tilgjengelig fra TA og IGF**  
Revisjonsteamet observerte at ingen av gruppene syntes å søke aktivt etter informasjonen i de ulike rapportene fra IGF og TA. Revisjonsteamet mener at disse rapportene kan gi giverne viktig informasjon om kvaliteten på finansielle og andre styringsrelaterte forhold, og vil oppfordre giverne til å øke innsatsen når det gjelder å forbedre kommunikasjonen med revisjonsinstitusjonene.

## 8.2.5 Andre observasjoner

Givere som samarbeider om budsjettstøtte og politisk dialog med GoM er, som allerede nevnt, organisert på en strukturert måte som såkalte programbistandspartnere (PAP). Det formelle PAP-samarbeidet består av en styringskomité

(dvs. troikaen), et sekretariat og 28 arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene, som møtes jevnlig, vurderer effektene av GBS og overvåker utviklingen i Mosambiks resultater når det gjelder PARPA og gjennomføringen av nasjonalbudsjettet.

Under oppholdet drøftet revisjonsteamet det store antallet arbeidsgrupper og de omfattende samarbeidsprosessene. Revisjonsteamet reiste spørsmål ved hvorvidt det høye antallet arbeidsgrupper og påfølgende store ressursbruk både fra givernes og GoMs side var i tråd med Paris-erklæringen om reduksjon av transaksjonskostnader. Revisjonsteamet fant også at det var stor utskiftning av deltakere i arbeidsgruppene, noe teamet mente kan svekke kontinuiteten i samarbeidet på grunn av manglende kunnskap og erfaring hos deltakerne.

Disse spørsmålene ble tatt opp med givernes representanter i oppsummeringsmøtet med de nordiske ambassadene, som meddelte teamet at PAP allerede arbeidet med å redusere antallet arbeidsgrupper. Revisjonsteamet ble imidlertid informert om at arbeidsgruppene både følger opp saker som gjelder budsjettstøtte og forvalter annen støtte finansiert gjennom andre ordninger. I tillegg forvalter arbeidsgruppene i praksis en betydelig andel av all bistand til myndighetene i Mosambik. Det bør også anføres at GoM har understreket at oppbyggingen av arbeidsgruppene er knyttet til PARPA II og dermed bør bli værende som de er.

### 8.3 Delmål 3 (verifikasjon av data)

*Vurdere givernes oppfølging av utviklingen av finanssystemer og kontrollmekanismer i forbindelse med midler som utbetales til sluttbrukerne, særlig med sikte på at disse skal sikre pålitelig regnskapsføring, evaluering og oppfølgingsdata og -prosesser.*

#### 8.3.1 Relevante saker fra MoU

Relevante saker fra MoU er at GoM skal gi planleggingsdokumenter til PAP-ene. Det inkluderer PARPA, PES (og PAF) og OE i tillegg til annen informasjon, rapporter og dokumentasjon som måtte være relevant for disse programmene og budsjettene. Det gjelder også utvikling innen makroøkonomi og fattigdomsreduksjon, det sentrale statsregnskapet og kvartalsrapportene om budsjettgjennomføring, som angitt i SISTAFE-lov 9/2002, og Tribunal Administrativos rapport om statsregnskapet.

Videre ser giverne som en viktig premisse for å yte budsjettstøtte at GoM forplikter seg til å arbeide for fred og frie, demokratiske prosesser, uavhengighet for domstolene og klare rettsregler, menneskerettigheter og god styring og redelighet i offentlig forvaltning, herunder kampen mot korrupsjon.

#### 8.3.2 Metodikk

Med hensyn til risikomoment 4-6 under kap. 7, som gjelder datakvaliteten og tiltak truffet av giverne, ble det besluttet å fokusere på følgende områder:

- antikorrupsjonsarbeid
- kvalitet på finansielle og administrative data
- intern og eksternt revisjon.

Når det gjaldt administrative data, valgte revisjonsteamet utdanningssektoren som eksempel.

Informasjon ble samlet inn gjennom intervjuer med PAP-er og myndigheter i Mosambik, og observasjoner ble gjort under feltbesøk til Sofalaprovinzen og Boane-distriktet.

Myndighetene i Mosambik var blant annet representert ved:

- nasjonaldirektør Momad Piaraly
- planlegging- og utviklingsminister Gabriel Machado
- direktør for UTRESP João Dias Loureiro
- leder for INE
- riksrevisor og leder av TA, Antonio Luis Pale, samt medlemmer av hans stab
- revisjonssjef for statlige organer innenfor IGF, mr. Silvestre, samt eksperter fra teknisk avdeling
- direktør for statskassen i finansministeriet, Antonio Fernando Laice
- UTRAFE-koordinator Carlos Cornelius Jessen
- adm. dir. for Bank of Mozambique, Esselina Macome.

Revisjonsteamet møtte også medlemmer av arbeidsgruppen for utdanningssektoren.



### 8.3.3 Funn

#### Antikorrupsjon

##### Utdrag fra memorandum JR 2008:

20. Når det gjelder forebygging av korrupsjon og korrupsjonsbekjempelse, var det flere faktorer som gjorde det vanskelig å analysere hvor langt gjennomføringen av nasjonale og sektorvise strategier var kommet i kampen mot korrupsjon. Dette gjaldt bl.a. forhold av organisatorisk karakter, tolkningen av lovgivningen om rettsinstitusjonenes makt og myndighet, hvordan de var innrettet og påvirker hverandre gjensidig, samt forvaltningen og overvåkingen av informasjon, alle faktorer som fikk konsekvenser for effektiviteten ved de etablerte ordningene. Innenfor den globale strategien med sikte på å styrke lovgydighet må imidlertid innføringen av de nåværende tiltakene for å omorganisere Sentralkontoret for korrupsjonsbekjempelse og dets regionkontorer tas til etterretning når det gjelder avklaring av deres institusjonelle oppdrag, og tilgang til spesialister.

21. Gjennomføringen av tiltakene nevnt i nr. 20 må framskyndes, og det må tas hensyn til privat sektors opptatthet av korrupsjon som en av de viktigste begrensningene for å oppnå resultater og for utvikling av næringslivet generelt.

Granskingen viste at GoM har utarbeidet en antikorrupsjonsstrategi og en tiltaksplan for å sette den ut i livet. Det er revisjonsteamets vurdering at strategi- og tiltaksplanen teknisk sett lever opp til det som kan forventes. Den er basert på matrisen i Logical Framework og er et politisk veiledningsinstrument som operasjonaliserer myndighetens prioriterte tiltak i kampen mot korrupsjon. Strategien definerer fokus, prinsipper, metoder og mål i samsvar med gjennomføringen av den overordnede strategien for reform i offentlig sektor. For at strategien skal bli operasjonell, har GoM utarbeidet en tiltaksplan for fase II som omfatter en rekke aktiviteter på kort, mellomlang og lang sikt i løpet av en femårsperiode (2006-2011).

Indikatorerne for å vurdere resultatene av antikorrupsjonsarbeidet er etablert av PAP-ene og GoM i fellesskap. Formålet er å måle antall korrupsjonsaker som blir meldt, under etterforskning, hvor det tas ut tiltale, hvor det ikke tas ut tiltale, hvor det ventes på at bedre bevis skal framskaffes, som blir arkivert og der dom blir avsagt.

Tabellen som sammenfatter resultatene tilknyttet PAF-indikatorerne for 2007 i memorandumet fra den felles gjennomgangen, viste at indikatoren (nr. 16) ikke ble nådd. I tillegg viste undersøkelsen at det ved utgangen av 2007 ikke var avsagt

dom i noen korrupsjonssaker. Mange givere til Mosambik betrakter domfellelse i korrupsjonsaker som meget viktig for myndighetenes troverdighet i kampen mot korrupsjon.

Under oppholdet i Mosambik mottok revisjonsteamet ingen ny statistikk fra riksadvokatens kontor om behandling av saker som involverte korrupsjon. Giverne kunne imidlertid fortelle at riksadvokaten hadde mottatt totalt 430 saker. Tiltale var tatt ut i 20 av dem. Ingen av sakene var foreløpig kommet for retten. Mer enn 200 saker er fremdeles under etterforskning, og i tillegg er 200 blitt avvist eller henvist til andre instanser.

Under verifikasjonsprosessen la givernes representanter fram følgende tilleggsinformasjon: "Etter at teamet var her i mai 2008, har Sentralkontoret for korrupsjonsbekjempelse (GCCC) meddelt at det foreligger kjennelse og domfellelse i 31 korrupsjonssaker, 27 saker er nær domfellelse og 45 arrestasjoner er foretatt. GCCC har mottatt 406 saker, 63 tiltaler er tatt ut, 256 saker er under etterforskning og 30 er avvist på grunn av mangel på bevis. Fr. Ana Maria Gemo ble nylig utnevnt som ny leder for GCCC, og det er under hennes embetstid at mange av disse sakene er blitt fullført. Disse tallene ble presentert i en tale 30. april 2008 og er lagt fram i rapporten fra riksadvokaten til parlamentet.

Direktøren for UTRESP meddelte revisjonsteamet at riksadvokaten hadde opprettet en egen avdeling for økonomisk kriminalitet. De har ført og vunnet enkelte mindre korrupsjonssaker der offentlige tjenestemenn har vært involvert.

Revisjonsteamet observerte at TA ikke var nevnt spesielt som aktør i antikorrupsjonsstrategien, noe teamet finner uvanlig. I de fleste land blir riksrevisjonen betraktet og presentert som et sentralt element i kampen mot korrupsjon. I etterkant er det blitt påpekt overfor revisjonsteamet at ettersom Tribunal Administrativo er en domstol, blir det i nasjonal sammenheng betraktet som en del av rettssystemet og følgelig faller inn under justissektoren. Teamet ble også fortalt at TA som en uavhengig rettsinstans, ikke rapporterer til koordineringsorganet for antikorrupsjonsarbeid.

## Økonomiske data, SISTAFE og e-SISTAFE

### Utdrag fra memorandum JR 2008:

11. Generelt sett viste området Offentlig finansforvaltning en framgang i 2007, gjennom bedre dekning og strukturering av budsjettgjennomføringsrapporten (BER) for 2007, økt inklusjon av egen inntekt i statsbudsjettet (OE), styrket CFMP (MTFF) 2008-2010 og gjennomføringen av programbudsjettering i tre sektorer av OE 2008. Videre ble ressursene for lokalforvaltningen økt, og Veiledning for finansforvaltning og regnskapsprosedyrer ble publisert. Effekten av e-SISTAFE ble mer synlig idet utrulling ble fullført og man gikk over til direkte budsjettgjennomføring, som innebærer en desentralisering av og styrket kapasitet for gjennomføringen og administrasjonen av OE, noe som medførte mer åpenhet, ansvarlighet og økt kontroll under gjennomføringsfasene for utgiftene. Dette var blant de viktigste resultatene av SISTAFE-reformen. Imidlertid gjenstår mye arbeid når det gjelder å integrere lønnsutgifter, pensjoner og eksterne midler i den direkte budsjettgjennomførings-prosedyren, men dette er prioriteringer for 2008.

SISTAFE er Mosambiks nasjonale økonomiforvaltningssystem, og e-SISTAFE er et elektronisk budsjetterings-, regnskapsførings- og betalings-system. Systemet er utarbeidet internt, og utgangspunktet var betalingsaspektet, ikke det regnskapsmessige. e-SISTAFE var ferdig utrullet i slutten av 2007 og er nå tatt i bruk i alle ministerier, provinskontorer og 32 distrikter. For tiden gjennomføres en stor del av statsbudsjettet gjennom dette systemet, herunder betaling direkte fra kontoen for statskassen til kreditor. En utenforstående konsulent har utført en IT-revisjon av sikkerhetsaspektene ved e-SISTAFE og har gitt det gode karakterer.

Revisjonsteamet ble fortalt at systemet nå inneholder moduler for budsjettering, regnskapsføring og direkte betaling av utgifter for varer og tjenester. Så langt er lønn, eiendel- og kapitalforvaltning og inntekts-/skattestyling (og et par andre områder) ikke inkludert i e-SISTAFE. Med tanke på statsbudsjettet, er en offentlig kontoplan etablert og gjennomført. Budsjettklassifikasjoner for parlamentets og finansministeriets budsjettkontroll er godkjent, men ikke for sektorspesifikke behov. Dette betyr at systemet på det nåværende tidspunkt ikke kan produsere detaljert informasjon om enkeltstående mottakere, f.eks. en bestemt skole.

Revisjonsteamet merket seg at BAG vurderte datapåliteligheten i rapportene om budsjettgjennomføring som god på grunn av økt bruk av og dekningen i e-SISTAFE. BAG meddelte revi-

sjonsteamet at 83 % av budsjettet var blitt gjennomført via direkte budsjettgjennomføring i 2007, men dette tallet gjelder bare kjøp av varer og tjenester. Lønninger, som utgjør størstedelen av budsjettet, er foreløpig ikke inkludert i e-SISTAFE. Revisjonsteamet merket seg at SISTAFE-arbeidsgruppen for den felles undersøkelsen 2007 oppgir at alle utgiftene som ble gjennomført gjennom forskuddsoverføring av midler, beløp seg til om lag 74 % i 2007, dvs. at 26 % av det samlede statsbudsjettet gjennomføres via direkte budsjettgjennomføring. Denne informasjonen synes mer informativ enn den vi fikk av BAG.

Revisjonsteamet ble fortalt at det var et problem for gjennomføringen at de fleste brukerne hadde liten eller ingen erfaring med bruk av datamaskiner. Dermed måtte omfattende opplæring igangsettes. I Boane-distriktet var det problemer med kommunikasjonslinjene. Revisjonsteamet fikk vite at det jevnlig oppsto problemer med dataoverføring, telefonlinjene og elektrisitetsforsyningen. I Sofala-provinsen fikk revisjonsteamet vite at de største problemene i forbindelse med e-SISTAFE skyldtes datalinjene, elektrisitetsforsyningen og de manglende bankfasilitetene lokalt. I tillegg var det hele tiden behov for opplæring av personell – et behov som syntes å øke proporsjonalt med avstanden fra Maputo.

TA kommenterte i rapporten til 2005-regnskapet at vedtakelsen av SISTAFE-lovgivningen hadde medført enkelte hull i finansreglementer og -forskrifter. Teamet undersøkte ikke utviklingen i denne saken, men i henhold til memorandumet ble dette rettet opp i løpet av 2007.

### Kvaliteten på administrative data

Den generelle budsjettstøtten overvåkes ved hjelp av en indikatormatrise 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 PARPA. Vurderingen av resultater i forhold til målene for de ulike indikatorene i PAF skjer under den årlige gjennomgangen av PARPA. Memorandumet er det endelige resultatet av den felles undersøkelsen, og utarbeides i en prosess med sektorvise forhandlinger. Deretter brukes memorandumet og resultatene gjenspeilet i PAF-indikatorene av de ulike giverne, som grunnlag for forpliktelser for kommende år. Et stort antall av PAF-indikatorene fokuserer på aktiviteter og prosesser snarere enn på kvaliteten på tjenestene og effektene. Det finnes også eksempler på PAF-indikatorer som

overhodet ikke er ment for måling av PARPA-mål.

Informasjonen som gis gjennom PAF-indikatorne om prioriterte sektorer (som utdanning og helse), er i stor grad basert på administrative data. Administrative data er informasjon som er samlet inn og sammenstilt innenfor gjennomføringssektoren. Det er viktig at kvaliteten på disse dataene blir vurdert, men i 2008-memorandumet sies ingenting om påliteligheten ved oppfølgingsdataene. Derimot er resultatene på områder som utdanning og vanntilgang rapportert i form av prosenter med desimaltall, noe som gir inntrykk av nøyaktighet i de rapporterte resultatene. Videre er det ikke klart hvor i G19-strukturen ansvaret for kvaliteten på oppfølgingsinformasjonen ligger. Dette temaet er ikke uttrykkelig omtalt i de ulike gruppens mandat.

Nasjonalt statistisk institutt (INE) er et uavhengig organ og utøvende etat for det nasjonale statistikk-systemet (SEN). En evalueringsrapport av den skandinaviske bistanden til INE 2003–2007 fastslår at INE har ansvar for tilsyn med og koordinering av SEN, også når det gjelder ministerier og øvrige delegerte organer. Evalueringen fant ingen dokumentasjon på at INE utfører regelmessige og systematiske kontroller for å sikre at ministeriene har tilstrekkelig og vedvarende mulighet til å samle inn og forvalte data. Videre viser vurderingen av evalueringen at statistikk-infrastrukturen og kapasiteten hos ministeriene ikke har utviklet seg som forventet. INEs leder bekreftet disse problemene og sa at selv om INE faktisk utfører enkelte kvalitetssjekker av dataene fra ministeriene, skjer det snarere på en ad hoc-måte enn systematisk. Revisjonsteamet fikk opplyst fra INEs leder at funksjonen som er ansvarlig for denne oppgaven ble betraktet som svak og har behov for oppgradering både når det gjelder personell og koordinering.

Revisjonsteamet brukte observasjoner fra utdanningssektoren som innspill for å få en viss kunnskap om kvaliteten på dataene på sektornivå. Det ble ikke utført en fullstendig vurdering, men det var likevel mulig for teamet å gjøre enkelte observasjoner av datakvaliteten. En tidligere studie utført av Europakommisjonen (2005) vurderte innsamlingen av administrative data i utdanningssektoren i Mosambik som mindre pålitelig enn i land det er naturlig å sammenligne Mosambik med. Det er land som har bedre utviklede rutiner og verktøyer for sikring av datakvalitet. Det ble funnet at styringen av inn-

samlingen av administrative data i utdanningssektoren var utsatt for håndteringsfeil, ettersom prosedyrene var manuelle og det ikke ble utført noen form for kryssjekking. Disse observasjonene ble bekreftet da revisjonsteamet besøkte skoler og sentraladministrasjonen i Sofalaprovinser.

Representanter fra givere som er aktive i utdanningssektoren, fortalte revisjonsteamet at de erkjente de statistiske problemene som ble vektlagt i den tidligere nevnte studien, men at dette ikke var en prioritert sak i deres dialog med sektorministeriet. På grunn av den begrensede tiden revisjonsteamet hadde, var det ikke mulighet til å vurdere andre sektorer.

### Revisjonsspørsmål

#### Utdrag fra memorandum JR 2008:

13. Når det gjelder internervisjon, ble det lagt ned en innsats for å forbedre inspeksjonskapasiteten hos internkontrollenhetene (OCI). Et teknisk personell bestående av 49 personer ble rekruttert til sektorinspektoratene og gitt opplæring, og en grunnleggende revisjonshåndbok ble ferdigstilt. En økning på 25 % ble observert i antallet avsluttede revisjonsberetninger. Når det gjelder eksternrevisjon, kan man for 2007 særlig merke seg de markante forbedringene i analysens omfang og kvalitet, som inntatt i rapporten og uttalelsen fra forvaltningsdomstolen (TA) til det sentrale statsregnskapet (CGE) for 2006, noe som skyldes at TAs kapasitet er styrket, kvaliteten på CGE er blitt bedre og antallet regnskapsrevisjoner utført av TA er økt (totalt 281, hvorav 101 i distriktene), noe som representerer en økning på 115 %. Det er behov for å forbedre den offentlige tilgangen til kjennelsene i TA og til rapporten og uttalelsen til CGE for å forenkle den direkte koplingen mellom TA og e-SISTAFE og garantere oppfølging av revisjonene, herunder betaling av idømte pengestraffer.

Mosambik har to viktige revisjonsorganer som kontrollerer og fører tilsyn med lovligheten av offentlige inntekter og utgifter, nemlig Tribunal Administrativo (TA) og General Inspectorate of Finance (IGF).

**Tribunal Administrativo (TA)** er Mosambiks eksterne riksrevisjon og er i teorien helt uavhengig av myndighetene. TA er en domstol med ansvar for regnskapsrevisjon og utarbeidelse av den årlige rapporten og beretningen i forbindelse med det sentrale statsregnskapet. Rapporten og beretningen skal bekrefte nøyaktighet, redelighet, lovlighet og økonomisk og finansiell korrekthet ved regnskapet og den respektive årlige finansforvaltningen. Rapporten publiseres i Government Gazette når den er godkjent av parlamentet.

Lov nr. 16/97 (forskrifter om organisering, funksjon og prosedyrer for Tribunal Administrativo tredje avdeling) fastsetter at TA har myndighet til å legge fram en egen revisjonsberetning vedrørende det sentrale statsregnskapet, og fortsetter med å beskrive forutsetningene for denne uttalelsen. Det finnes også annen lovgivning i tilknytning til TA som indikerer at det forventes en beretning. Revisjonsteamet merket seg imidlertid at TA i sin rapport ikke gir noen spesifikk uttalelse vedrørende korrektheten av statsregnskapet for 2006 og om budsjettgjennomføringen er i henhold til lover og regler. TA lister opp mange uregelmessigheter og feil i regnskapet, uten å vise til de aktuelle beløpene. TA gir også noen anbefalinger vedrørende forbedringer i regnskapsutarbeidelsen. Revisjonsteamet observerte at verken arbeidsgruppene eller andre PAP-grupperinger hadde bemerket dette avviket eller truffet noen tiltak.

Riksrevisor meddelte revisjonsteamet at både parlamentet og myndighetene hadde reagert positivt på innholdet, funnene og anbefalingene i rapporten om 2006-regnskapet. Han informerte også teamet om at rapporten var godkjent av parlamentet selv om det ikke forelå noen spesifikk uttalelse, og at det var parlamentets privilegium å komme med en godkjenning av statsregnskapet. Videre sa han at det ikke forelå noe ønske fra politisk hold om at han skulle komme med en uttalelse, bare at han skulle rapportere funnene.

Riksrevisor ga revisjonsteamet en ærlig vurdering på grunnlag av HOAPs spørreskjema om tillit. Spørreskjemaet var utarbeidet av HOAP-gruppen og var blitt brukt i tidligere HOAP-undersøkelser av GBS. Spørreskjemaet om tillit til riksrevisjonens revisjon i Mosambik er undertegnet og godkjent av TAs president (riksrevisor). En kopi av det utfylte spørreskjemaet følger som vedlegg 2 til denne rapporten.

Riksrevisor sa også at etter hans mening var det et klart behov for å klargjøre rollene med hensyn til internkontroll/-revisjon. IGF kan forbedre revisjonene sine når det gjelder effektivitet, men de konsentrerer seg om å utføre regnskapsrevisjon, som er deres viktigste ansvarsområde og hovedoppgave. IGF kunne bistå TA i utførelsen av deres oppgaver for eksempel ved å samarbeide om opplæring og forbedring av regnskapsferdighetene hos de ansatte i statsadministrasjonen. Ifølge den felles undersøkelsen for 2007 blir kommunikasjonen og samordningen mellom TA og IGF stadig bedre. Revisjonsteamet mener at

det fremdeles er rom for forbedring når det gjelder å samordne revisjonsplaner. Dermed optimeres bruken av den begrensede kapasiteten slik at virkningen på finansforvaltningen innen de offentlige regnskapene blir størst mulig.

**General Inspectorate of Finance (IGF)** er et internt revisjonsorgan under finansministeriet og støtter ministeriet i forvaltningen av offentlige midler og kontrollen med statens eiendeler. IGFs hovedoppgave er å revidere GoMs finansforvaltning og ta aktivt del i utviklingen av et nasjonalt internkontrollsystem ved å koordinere de ulike internrevisjonsorganene og deres forhold til TA, samt lære opp tilsyns- og revisjonsheter i ministeriene.

IGF utarbeider en årlig rapport til finansministeriet over alle sine funn. Revisjonsteamet ble fortalt at revisjonsfunnene generelt gjaldt manglende overholdelse av standarder og prosedyrer, manglende kunnskap og opplæring, manglende personalressurser og feilaktig regnskapsføring. IGF kjente ikke til noen saker som gjaldt svindel eller korrupsjon. Etter deres mening var det vanskelig å avsløre korrumpert praksis gjennom ordinære revisjoner, og det var ingen rapportering av uriktig anvendelse eller underslag. I de fleste tilfellene på distriktsnivå viste uregelmessighetene seg å skyldes feilaktig eller utilstrekkelig regnskapsføring. IGF kunne ikke huske noen tilfeller av utilstrekkelig dokumentasjon. Under revisjonen av ministeriene fant IGF ingen vesentlige problemer i tilknytning til regnskapsførselen.

Når det gjaldt samarbeidet med TA, kunne IGF opplyse revisjonsteamet om at planleggingsdokumentene som viser hvilke enheter som skal revideres, var blitt lagt fram for TA, og at TA hadde mottatt revisjonsrapportene fra IGF. Svakheterne som ble identifisert gjennom disse revisjonene, danner grunnlaget for TAs revisjonsplanlegging. IGF deltar i de årlige møtene og møtene midt i prosjektperioder med givene. Det finnes ingen regelmessig informasjonsdeling med givene, og givene har ikke bedt om å bli informert om eventuelle bekymringer IGF måtte ha.

Revisjonsteamet finner at ikke alle de planlagte revisjonene ble utført i 2007, men at det har vært en viss framgang når det gjelder utførelsen av revisjon. Gjennomføringsnivået var 25 % høyere enn i slutten av 2006.

### 8.3.4 Konklusjoner

- **Grunnlaget for kampen mot korrupsjon er lagt, men resultatene har foreløpig ikke vist seg**  
Resultatmålene er ennå ikke nådd, noe som viser at Mosambik ikke klarer å leve opp til forventningene i kampen mot korrupsjon. Giverne bør derfor fortsette å overvåke antikorrupsjonsarbeidet nøye i samarbeid med alle myndighetsnivåer.

PAP-ene bør også vurdere å ta opp med GoM og TA hvorvidt det vil være en fordel for kampen mot korrupsjon og for Tribunal Administrativo selv, som et uavhengig organ, om TA ble synliggjort mer som en integrert aktør i arbeidet med og kampen mot korrupsjon. I denne prosessen er det meget viktig at TA formidler informasjon om funn fra revisjoner og kjennskap til dårlig forvaltning av offentlige midler. Revisjonsteamet mener at deltakelse fra TAs side, at TA deler sin kunnskap om hvordan myndighetene bruker penger og at ansvarligheten styrkes ved at omfanget og deknningen av ekstern revisjonen økes, er viktige tiltak i kampen mot korrupsjon.

- **Kvaliteten på den finansielle rapporteringen er blitt bedre, men gir ikke giverne full forsikring om at regnskapet er korrekt**  
Det elektroniske regnskapssystemet e-SISTAFE gir korrekt resultat hvis korrekte data legges inn. Imidlertid er det bare deler av Mosambiks statsbudsjett som gjennomføres via direkte budsjettgjennomføring i e-SISTAFE. Budsjettklassifikasjonene er ikke tilstrekkelig utviklet til å vise data ned på ønsket detaljnivå, for eksempel for individuelle forbruksenheter. Likeså er kapasiteten/kompetansen hos regnskapspersonellet er muligens ikke tilstrekkelig til at de kan utarbeide finansielle rapporter som gir giverne full forsikring om at regnskapet er korrekt.
- **Det er uklart hvorvidt giverne og myndighetene i Mosambik betrakter oppfølgingsinformasjonen i memorandumet – som bygger på administrative data – som tilstrekkelig pålitelig**  
Revisjonsteamet synes dette er verd å legge merke til, ettersom informasjonen i memorandumet er avgjørende for at det skal kunne treffes informerte beslutninger om forpliktelser om budsjettstøtte. Spørsmålet om kvalitet på oppfølgingsinformasjonen vies ikke særskilt oppmerksomhet innenfor G19-strukturen. Revisjonsteamet oppfordrer giverne i samarbeid med motpartene til å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre kvaliteten på oppfølgingsinformasjonen.

- **På grunnlag av svarene fra TA, undersøkelsen av dokumentene revisjonsteamet fikk tilgang til og drøftingene med IGF, er det revisjonsteamets samlede vurdering at TA og IGF synes å fungere tilfredsstillende**  
De to revisjonsorganene utfører sin eksterne og interne granskning og revisjon av det sentrale statsregnskapet. TA har forbedret utførelsen av revisjonen i løpet av de siste årene, men står fremdeles overfor betydelige kapasitetsbegrensninger. Revisjonsteamet mener også at det er uvisst hvorvidt TA i praksis er helt uavhengig av øvrige myndigheter. Et tettere samarbeid vil kunne føre til økt revisjonsomfang generelt, med bedre finansforvaltning som resultat.
- **Revisjonsteamet mener at PAP-ene gjennom opprettelsen av budsjettanalysegruppen (BAG) og revisjonsgruppen (AG) har etablert et strukturert samarbeid som gjør det lettere å få informasjon om og forståelse av hva TAs og IGFs revisjon omfatter når det gjelder det sentrale statsregnskapet.**
- **TA har ikke uttalt seg om hvorvidt statsregnskapet for 2006 er korrekt eller om hvorvidt gjennomføringen av budsjettet har vært i henhold til lover og regler, selv om de har mandat til å gjøre dette. Det er derfor revisjonsteamets syn at givernes grunnlag for å vurdere og si seg fornøyd med Mosambiks statsbudsjett og budsjettgjennomføring, bygger på et for svakt grunnlag**  
Det er parlamentets privilegium og ansvar å godkjenne det sentrale statsregnskapet. TA har mandat til å komme med en revisjonsberetning til det samme regnskapet som legges fram som en anbefaling for vurdering og beslutning hos parlamentet. Dette er også i tråd med god revisjonsskikk. Revisjonsteamet anbefaler at giverne påvirker samarbeidspartnerne slik at TA i fremtiden får den nødvendige støtten og oppmuntringen fra parlamentet til å kunne komme med en spesifikk uttalelse om det sentrale statsregnskapet.
- **Giverne bør etablere et tettere samarbeid med begge revisjonsorganene slik at de kan motta kunnskap fra disse når det gjelder påliteligheten ved offentlig forvaltning, og bruke denne informasjonen for å treffe mer velinformerte og åpne risikovurderinger**  
Giverne burde ha regelmessig kontakt med TA og IGF og samle inn og drøfte informasjon som gjelder revisjonsfunn og i hvilke deler av forvaltningen og i hvilke sektorer risikoen for svakheter i regnskapet er størst. Dette kan føre til identifisering av korrigerende tiltak og en mer realistisk risikovurdering for giverne.

### 8.3.5 Andre observasjoner

#### Måling av resultatene av revisjonen

PAP-ene har sammen med GoM fastsatt resultatindikatorer som skal brukes for å måle framgangen når det gjelder TAs og IGFs revisjonsomfang i forhold til det sentrale statsregnskapet. Indikatorene (verifikasjonskilde) i resultatvurderingen for 2007 er gjenspeilt i den siste årlige felles undersøkelsen (JR) for 2007, som ble gjennomført i april 2008.

Formålet er å måle økningen i antallet revisjoner, dvs. antallet finansielle revisjoner utført av TA og IGF, antallet finansielle revisjoner godkjent av TA, dekningsområdet for budsjettgjennomføringen og effektiviteten i de interne og eksterne revisjonsorganer. I tillegg er det et mål å øke antall organer med operasjonelle internkontrollenheter (OCler) på sentralt nivå og ute i provinsen. Revisjonsteamet drøftet med givernes representanter hvorvidt en ren numerisk indikator ville være egnet i slike tilfeller.

Etter oppholdet i Mosambik ble revisjonsteamet opplyst at indikatoren for 2008 er endret til å måle revisjonsomfanget i prosent av budsjettet. Når det gjelder eksternrevisjon, skal det henvises til relevante revisjonsstandarder.

## Vedlegg1: List of PAP/GoM Working groups

Pillar	Working Groups	Sub-Elements
General Budget Support	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heads of Missions (HoM)</li> <li>• Heads of Co-operation (HoC)</li> <li>• Economists Working Group (EWG)</li> </ul>	
Poverty and Macro Economic Growth	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Growth and Macro economic Stability</li> <li>• Poverty analysis and monitoring system</li> <li>• Public finance management</li> </ul>	Budget Analysis Group (BAG) Tax Reform Procurement reform Audit SISTAFE
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance platform</li> <li>• Public Sector Reform</li> <li>• Decentralisation</li> <li>• Municipal development</li> <li>• Justice and legality</li> <li>• Elections</li> </ul>	
Economic development	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financial sector</li> <li>• Private sector</li> <li>• Agriculture</li> </ul>	Microfinance Trade Financial/planning Agriculture services
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Road sector</li> <li>• Energy</li> <li>• Fisheries</li> </ul>	
Human Capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Health Swap Group</li> <li>• Education</li> <li>• Water sector group</li> <li>• Habitat</li> <li>• Social protection</li> </ul>	Drugs Health system Endemic diseases New-born child diseases and nutrition Human resources Monitoring/evaluation Investments/planification Finances and audit Gender Calamities and urgency HIV/Aids in health NGOs Basic education Secondary education Technical and vocational training Higher education Adult and non-formal education Teacher training Cross cutting issues Culture Planning/Financial management Institutional development Water and sanitation group (GAS)
Cross cutting issues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender</li> <li>• Environment</li> <li>• HIV/Aids (partners forum)</li> <li>• Science and technology</li> <li>• Rural development</li> <li>• Food security</li> <li>• Disaster management team</li> <li>• De-mining</li> </ul>	Conservation areas Common fund Institutional development Planning and monitoring Communication

## Vedlegg 2: HOAP Questionnaire



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

*Gabinete do Presidente*

May 30, 2008

**Our reference n<sup>o</sup>. 42 /GP/TA/08**

I acknowledge the reception of your Letter from 19<sup>th</sup> May 2008 about the Review of Direct Budget Support to Mozambique by donor SAIs.

Attached is the answered HOAP questionnaire for the purposes of relying on other auditors, signed by me.

I would like to take this opportunity to wish you a special regard.

Your sincerely,

**The President  
António Luís Pale**

**Executive Officer  
And HOAP team leader  
Kjell Birkelund**

Rua Mateus Sansão Muthemba, 65 CP. N<sup>o</sup>. 254 Tel.: (258) 21 490170/1, 490374 Faxes: (258) 21 493645, 490774  
Web site: [www.ta.gov.mz](http://www.ta.gov.mz), emails: [ta@tvcabo.co.mz](mailto:ta@tvcabo.co.mz), [ta@mail.ta.gov.mz](mailto:ta@mail.ta.gov.mz), Maputo - Moçambique



## ANNEX 1

### HOAP questionnaire for the purposes of relying on “Other auditors”.

(Questionnaire based on the International Standard on Auditing 600 – Using the work of another auditor.

The expectation is that the auditor being reviewed will be the OAG of the recipient country.

The reference to “client” refers to the body preparing the financial statements that are being audited. Clients may include government ministries and other organisations.)

SAI Undertaking the Review: Denmark, Sweden and Norway

SAI Being Reviewed: Tribunal Administrativo, Mozambique

Client and Year : Central Government - 2007

		Yes/No/NA <sup>1</sup>	Comments
1	<u>General</u>		
a)	Has the OAG <sup>2</sup> conducted the whole audit?	Yes	
b)	If “No”, what parts of the examination were conducted by other auditors?	--	
c)	If any other auditors were involved, have you:	<input type="checkbox"/>	
	i) satisfied yourself as to their professional standing?	-	
	ii) reviewed their work where appropriate?	-	
	iii) received all necessary representations?	-	
	iv) satisfied yourself that their audit has been conducted in accordance with auditing standards adopted by the OAG (for example by the application of a questionnaire similar to this one)?	-	
d)	Are you satisfied that no limitations have been placed on the scope of the audit?	Yes, except for budget	
e)	Are you satisfied that the staff employed by the OAG have maintained independence from the government and client organisation, and have entered into no arrangements which might conflict, or appear to conflict, with their duties as independent auditors?	Yes	
		Yes/No/NA	Comments

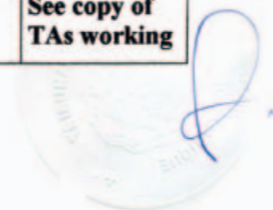
<sup>1</sup> NA – Not Applicable. It may be necessary to explain why a question is not applicable to the review.

<sup>2</sup> OAG – Office of the Auditor General





		Yes/No/NA	Comments
	iii) International Accounting Standards? If not, please identify the significant differences.	No	Budgetlines do not meet int. acc. standards. Gov. do net entries on revenues.
b)	Are the accounting policies consistent with those used in the previous accounting period?	Yes	
4 <u>Planning and control of audit work.</u>			
a)	What are recognised as the main risks to the financial statements?		See comments
b)	Have the responses to previous audit findings been assessed to ensure the client has taken any promised remedial action?	Yes	
c)	Is an audit plan prepared prior to the audit commencing?	Yes	
d)	If "Yes", is the plan approved by a suitably experienced member of staff?  If "No", how do you know what work is going to be undertaken in support of the audit opinion?	Yes	
e)	Is the audit work assigned to staff with appropriate training, experience and efficiency?	Yes	
f)	Do you ensure that the work of all staff, particularly juniors, is adequately supervised?	Yes	
g)	Do you use audit programmes for all areas of work undertaken?	Yes	
h)	Do you ensure that the programmes are appropriate to the circumstances of the client?	Yes	
i)	Are the programmes signed by the person(s) performing the work?	Yes	
j)	Where audit programmes are not used, please describe briefly your procedures for ensuring that all necessary audit tests and procedures have been performed?	n.a.	
k)	Please describe the procedures followed at the conclusion of the audit to ensure that all audit steps		See copy of TAs working



		Yes/No/NA	Comments
	<b>and supervisory procedures have been completed.</b>		<b>papers</b>
<b>5 Working Papers and Audit Evidence</b>			
<b>a)</b>	<b>Do the working papers record:</b>		
	<i>i)</i> the nature of the work done?	<b>Yes</b>	
	<i>ii)</i> the evidence obtained?	<b>Yes</b>	
	<i>iii)</i> errors or exceptions found?	<b>Yes</b>	
	<i>iv)</i> action taken in the event of finding errors or exceptions?	<b>Yes</b>	<b>See copy of documentation</b>
	<i>v)</i> judgements made by the audit staff and the evidence on which these judgements were based?	<b>Yes</b>	
<b>b)</b>	<b>Are all audit working papers reviewed by a suitably experienced member of the OAG?</b>	<b>Yes</b>	
<b>c)</b>	<b>Please explain how you ensure that all significant audit judgments and matters relevant to the expression of an audit opinion are brought to the attention of the senior OAG person in charge of the audit.</b>		<b>See copy of documents</b>
<b>d)</b>	<b>Have you performed appropriate tests to an adequate extent to provide sufficient, relevant and reliable evidence as to the completeness, accuracy, validity and, where appropriate, regularity<sup>3</sup>, of the information<sup>4</sup> contained in the accounts?</b>	<b>Yes, as to the accounts actually audited</b>	<b>i.e. approx. 30% of the GSA</b>
<b>6 Audit Findings</b>			
<b>a)</b>	<b>Have all significant matters arising from the audit been raised in writing with the client at local management level or Headquarters?</b>	<b>Yes</b>	
	<b>Please provide a summary of:</b>		
	<i>i)</i> The issues raised in such letters;		<b>See copy of documents</b>
	<i>ii)</i> Client responses;		
	<i>iii)</i> OAG analysis of the acceptability of the responses;		
	<i>iv)</i> Evidence that the issues raised have been resolved.		
<b>b)</b>	<b>Do the matters reported on include the following:</b>		
	<i>i)</i> Developments on previous years' audit findings?	<b>Yes</b>	

<sup>3</sup> Regularity in this context is defined as whether funds have been spent as intended, and conform with the conditions contained within the relevant Memorandum of Understanding.

<sup>4</sup> "Information" includes the figures in the accounts, description of the accounting policies, notes to the account, the descriptive and financial information in the foreword, and any other information published with the accounts.

		Yes/No/NA	Comments
	ii) Adequacy of records and internal controls (even if reliance has not been placed on the operation of controls) ?	Yes	
	iii) Existence of vouchers to support transactions?	Yes	
	iv) Payments made without authority?	Yes	
	v) Adequacy of control over, and existence of, assets <sup>5</sup> and liabilities <sup>6</sup> ?	Yes	
	vi) Payments made which were outside the scope of the donors' funding agreement?	No	
c) <b>What definition of a monetary "error" has been adopted for the purposes of this audit <sup>7</sup> ?</b>			
<b>Has a schedule of monetary errors found as a result of the audit been produced? Please summarise the errors found, identifying those which have been subsequently corrected in the financial statements</b>		N.A.	
7 <u>Audit Opinion and Conclusion</u>			
a)	<b>Has the audit been completed and is there sufficient relevant and reliable evidence to support the audit opinion?</b>	Yes	
	<b>In those instances where the donors' funding agreement makes specific requirements concerning the form, content and disclosures in the financial statements, have these requirements been checked and confirmed by the OAG?</b>	NA	Private audit
	<b>In those instances where the donors' funding agreement places specific requirements on the form and contents of the OAG audit opinion and/or report, have these been adhered to?</b>	NA	Private audit
b)	<b>Are there other matters or opinions which should be brought to the attention of the donor SAIs?</b> <b>If "Yes", please give details.</b>	Yes	Need for further assistance and financing

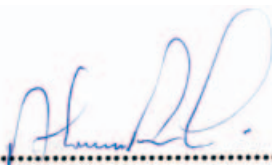
<sup>5</sup> Tangible fixed assets, stock and debtors.

<sup>6</sup> Creditors, provisions and all other liabilities.

<sup>7</sup> For this purpose, a monetary "error" may usually include:

- i) receipts and payments not proper to the year of account;
- ii) receipts and payments incorrectly calculated;
- iii) receipts and payments posted to an incorrect account code where this changes the disclosure in the financial statements;
- iv) receipts and payments not within the scope of the donors' funding agreement.
- v) receipts and payments not supported by valid documentation/vouchers.



Signed: .....  .....

Position: ..... PRESIDENTE .....

Date: ..... 29/5/2008 .....

## Vedlegg 3: Terms of Reference

### HOAP Review of General Budget Support to Mozambique in 2007

#### Terms of Reference

##### HOAP

HOAP is an informal group of representatives from Supreme Audit Institutions, having a responsibility as external auditors to Ministries or institutions providing Official Development Assistance (ODA). The group was established with the aim to harmonise and coordinate audit of development assistance by agreeing on audit procedures and sharing information between interested SAIs, in order to i.a. reduce the burden on the recipient country's institutions. The co-operation has developed into also doing joint HOAP reviews, so far in Zambia and Tanzania.

##### Scope

This document sets out the terms of reference for a review of the General Budget Support (GBS) grants made by donors to the Republic of Mozambique (Mozambique), focusing on financial activities in the year 2007. The review will be undertaken by a joint team drawn from the Supreme Audit Institutions of Denmark, Sweden and Norway. The review will be undertaken in Mozambique in May 2008.

##### Objective

The overall objective of the review is to assess donors' management of General Budget Support to Mozambique and how the funds have been accounted for.

The review of financial issues will cover pledges and disbursements by donors, Mozambique's accounting for these funds, donors' follow-up on the implementation of the budget and development on the agreed areas.

This review will also contain an assessment concerning the reporting, evaluation and follow-up related to the objective of the budget support and the PARPA.

##### Output

The output from this review will be a report to the auditors of the donor organisations, and this will be made available to the donors themselves and to Mozambique.

##### Methodology

The HOAP standard "three-legged" approach to obtaining the necessary evidence will be adopted. The three legs are:

- The accounts of Mozambique
- The audit of those accounts by the Tribunal Administrativo or other auditors
- The evidence obtained by the PAPs monitoring the achievement of the actions and targets set in the MoU for the provision of Direct Budget and Balance of Payments Support and the connected documents.

Fundamental to the HOAP approach is the recognition that we are not performing an audit of the recipient country – it is a review of the donor organisations. Obtaining evidence of how grants have been spent is the responsibility of the Tribunal Administrativo and as external reviewers we expect to place reliance on the audit that has been undertaken. There is no need to duplicate or repeat the audit, all that is required is to obtain evidence (in line with International Standard on Auditing 630) that the audit

has been completed and the conclusions reached. Success in this area of our review will depend to a significant extent on the support of the Auditor General, and the review team will be contacting him to seek his assistance.

Other sources of financial evidence would come from the Accountant General or equivalent concerning the preparation of the accounts and the accounting system used in Mozambique. And also possibly the Bank of Mozambique on the transfers of the grants into the government accounts.

The evidence regarding the monitoring of achievements of the actions and targets set in the MoU is a joint responsibility between the donors and Mozambique. The intention is to rely upon the monitoring information already collected and assessed by the donors and Mozambique. The expectation is that the review team will wish to meet with those charged with the assessment process and control procedures within the donor community and Mozambique. It is the intention of the team to limit the meetings with the Mozambique authorities as much as possible in order to not to burden them too much.

This is not the first time the HOAP approach has been utilised. The approach has been successfully adopted for the reviews of the education SWAP in Zambia, the PRBS grants made to Uganda, Ghana and Tanzania. By using the HOAP standard approach, one review team can undertake the examination and all other donor SAIs can rely upon the outcome of the review. The result is that there are efficiency gains for the auditors in the elimination of duplication, and benefits for the recipient country in having to deal with one set of auditors, rather than the auditors from each donor country.

#### **Timeframe**

The visit to Mozambique is planned for the two last weeks of May 2008. The aim is to have the report finalised by the end of October 2008.

#### **Liaison**

The review team looks to the donors to provide practical support for the review. It would be helpful if the lead donor could assist in identifying the right institutions and people to see, and make appointments. There will also be a need to arrange for interpreters and translators.

The HOAP team will consist of:

Rigsrevisjonen (Denmark): Mr. Erik Dorph Sørensen and Mr. Klaus V. Kring

Riksrevisjonen (Norway): Mr. Sigmund Nordhus, Ms. Toril Berentzen and Mr. Kjell Birkelund

Riksrevisionen (Sweden): Ms. Charlotta Edholm and Mr. Kent Gustafsson.



## Vedlegg 4: HOAPs strategi

### HOAP: Granskning av utgifter ifm. PRBS<sup>1</sup> - og SWAP<sup>2</sup> -ordningene

#### Innledning

1. For å oppfylle revisjonsmålsettingene i forhold til giverministerienes regnskaper, må eksternrevisorene i disse ministeriene (dvs. giverlandenes SAI-er<sup>3</sup>) ha dokumentasjon på at disse regnskapene gir et riktig bilde av pengestrømmene til mottakerlandene, og at disse midlene er brukt etter hensikten. Med andre ord krever parlamentene i giverlandene at giverministeriene innhenter tilstrekkelig (ansvarsbefriende) dokumentasjon for de midlene de har utbetalt til mottakerlandene.
2. Etter hvert som det blir mer vanlig å bruke SWAP-er og PRBS, er det blitt enda viktigere å innhente tilfredsstillende dokumentasjon. Der PRBS er på plass, er det ofte bare revisjonsrapporten til mottakers myndigheters regnskap, utarbeidet av riksrevisjonen i mottakerlandet (OAG), som er tilgjengelig som dokumentasjon. Det er derfor avgjørende for giverlandene at OAGs rapport, og revisjonsarbeidet som ligger til grunn for den, er tilstrekkelig til å oppfylle dokumentasjonskravene både hos giveres og mottakers parlament. Dette kan bare oppnås gjennom et samarbeid mellom givernes ministerier, mottakers regjering samt giveres og mottakers SAI-er.
3. Giverlandene og deres SAI-er ønsker å harmonisere praksisen når det gjelder strømmen av bistandsmidler, og HOAP<sup>4</sup> -gruppen av likesinnede SAI-er har samarbeidet om å utarbeide en felles strategi for revisjon av PRBS- og SWAP-ordninger. Hovedmålet er at givernes SAI-er skal kunne ha tillit til det finansielle revisjonsarbeidet utført av OAG i mottakerlandene. Et annet mål er å rasjonalisere kravene giverne har til mottakerlandenes OAG-er.
4. MoU-en (Memorandum of Understanding) for en SWAP forutsetter vanligvis at OAG reviderer regnskapet for SWAP. Givernes SAI-er har tradisjonelt sett hatt stor tillit til revisjonsberetningen fra OAG når de skal gjøre seg opp en mening om hvorvidt dokumentasjonen innhentet av givernes ministerier, er tilstrekkelig. Dette kan medføre flere gjennomganger av den samme dokumentasjon fremskaffet av mottakerlandets og dets OAG til hver av giverne. HOAPs tanke er at givernes SAI-er skal samordne og samarbeide slik at én giver-SAI kan undersøke dokumentasjonen og rapportere til de andre. Denne strategien kan imidlertid bare fungere hvis det foreligger en felles revisjonsstandard utarbeidet av givernes SAI-er, og gjennom samarbeid fra mottakerlandet og OAG.
5. HOAP-gruppens strategi forutsetter at OAG oppfyller INTOSAI og andre relevante revisjonsstandarder. Men for å oppfylle kravene i egne revisjonsstandarder og for å kunne ha tillit til arbeidet utført av en annen revisor, må givernes SAI-er gjøre mer enn bare å lese gjennom revisjonsberetningen utarbeidet av OAG. De må også bekrefte grunnlaget for og omfanget av revisjonen av PRBS eller SWAP og vurdere resultatene av revisjonen for å komme i en posisjon der de kan få tillit til det utførte arbeidet. Dette betyr ikke at givers SAI må utføre en ny revisjon av et regnskap som allerede er ferdigrevidert av OAG, for givernes SAI har (med rette) ingen tilgangsst til OAGs arbeidsdokumenter. Det er imidlertid sannsynlig at givernes SAI-er ønsker å drøfte revisjonen med en overordnet ansvarlig hos OAG eller med representanter for det ministeriet i mottakerlandet som er ansvarlig for gjennomføringen.

1) PRBS – direkte budsjettstøtte

2) SWAP – sektortilnærming

3) SAI – riksrevisjonen

4) HOAP – Harmonisation in Overseas Audit Practices (Gruppe for harmonisering av bistandsrevisjon)

6. Dette dokumentet beskriver tilnærmingen som brukes av HOAP ved undersøkelse av givernes bidrag til PRBS og SWAP-er.

#### **HOAPs tilnærming**

7. I HOAPs tilnærming for undersøkelse av PRBS- eller SWAP-ordninger inngår følgende fire trinn:
  - undersøkelse av givernes dokumentasjon
  - granskning av OAGs revisjonsrapport og beretning
  - drøfting med mottakere og granskning av utviklingen vedrørende gjennomføring av PRBS- eller SWAP-avtalen
  - utarbeidelse av en konklusjon med hensyn til målene

#### **Givernes dokumentasjon**

8. Giverlandets SAI må undersøke giverens dokumentasjon som gjelder PRBS eller SWAP. Arkivmaterialet vil inneholde dokumentasjon vedrørende:
  - formålet med PRBS-en eller SWAPen
  - beslutning fra givers side
  - beløp betalt av giver
  - oppfølgingsrapporter som viser at avtalte aktiviteter er gjennomført
  - revisjonsrapporter og dokumentasjon på eventuelle tiltak som er truffet for å følge opp eventuelle negative kommentarer fra OAG

#### **Granskning av revisjonsrapporter**

9. Givers SAI vil forvente en revisjonsrapport fra OAG (eller annen uavhengig ekstern revisor) som omfatter inntekter og utgifter i forbindelse med PRBS eller SWAP. OAGs revisjonsberetning bør inneholde en spesifikk forsikring om at:
  - inntekts- og utgiftsbeløpene er korrekt oppgitt i regnskapet
  - midlene bare er anvendt til formål godkjent for PRBS eller SWAP
10. Givers SAI trenger dokumentasjon på at revisjonsrapport og beretning er korrekt utarbeidet før de kan ha tillit til den. SAI-en forventer også at revisjonsberetningen understøttes av en fullstendig rapport og eventuelt også av en mer omfattende rapport til ledelsen av den institusjonen som er reviert. Det bør også være dokumentasjon på at forhold som er tatt opp av OAG, er behandlet og løst. Undersøkelsen som utføres av givers SAI, bør resultere i en rapport tilbake til OAG og givernes SAI-er.

#### **Drøfting med mottakere og granskning av framgangen angående gjennomføring av PRBS- eller SWAP-avtalen**

11. Givers SAI forventer at givernes dokumentasjon inneholder bevis på oppfølging av PRBS eller SWAP samt dokumentasjon på resultatene av de avtalte tiltakene i tilknytning til tilskuddet. I tillegg til disse rapportene forventer givers SAI å kunne møte nøkkelrepresentanter for å drøfte framgangen med hensyn til PRBS eller SWAP, og en representant fra OAG og giver bør inviteres til å delta på disse møtene.

#### **Utarbeide konklusjon med hensyn til målene**

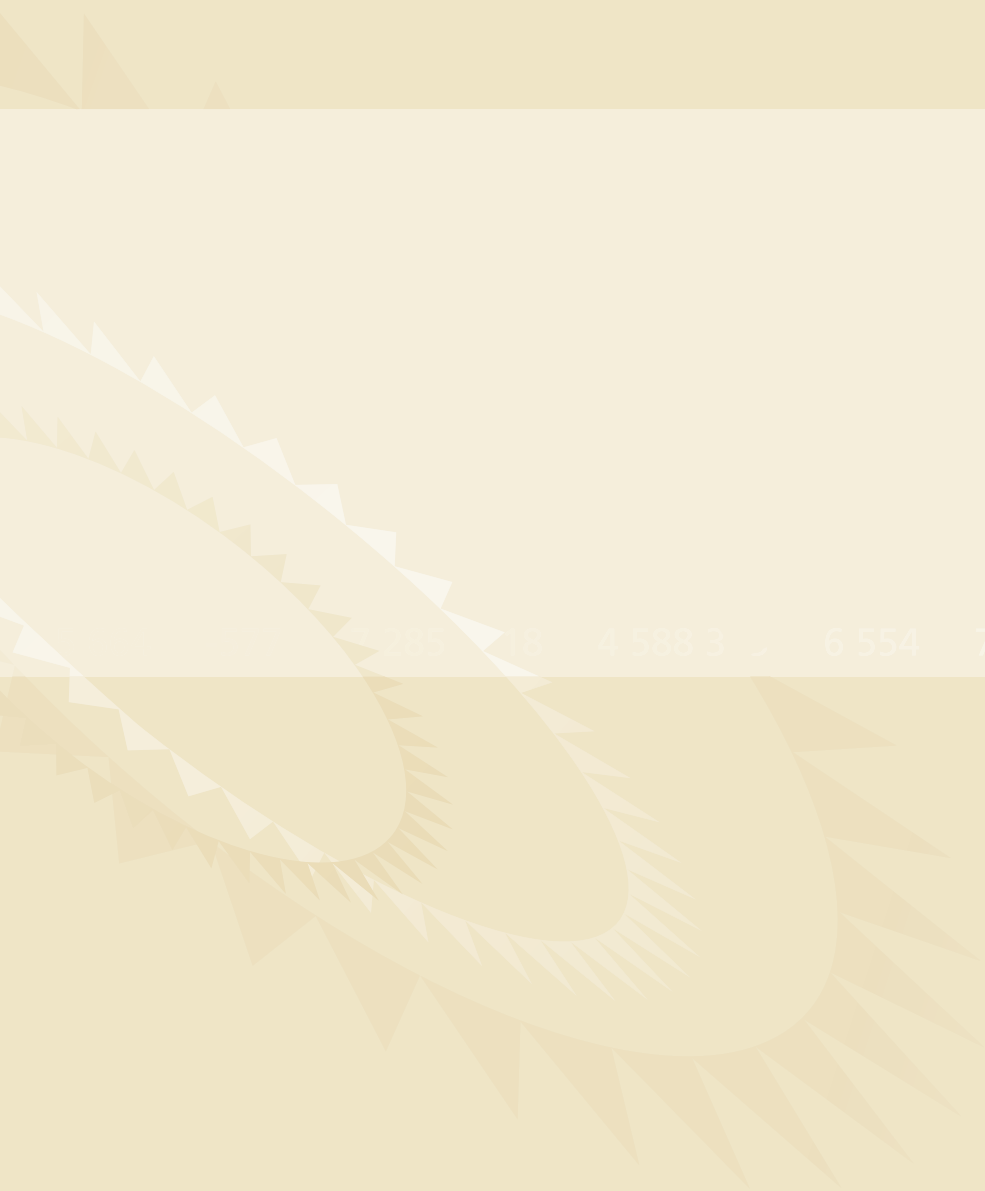
12. Det skal rapporteres på to nivåer i dette arbeidet. Det første gjelder påliteligheten ved arbeidet utført av OAG. Det andre gjelder revisjonsberetningen som den enkelte giver-SAI skal legge fram for sitt parlament.
13. SAI-en som utfører undersøkelsen må rapportere til de andre givernes SAI-er når det gjelder bevis på og konklusjoner de kommer til angående grunnlaget for (den ansvarsbefriende) dokumentasjonen ifm. PRBS eller SWAP. Med andre ord må SAI-en danne seg et bilde av påliteligheten ved arbeidet utført av OAG. Resultatene bør, som en selvfølge, meddeles OAG. Andre SAI-er bør oppmuntres til

å dele funn, konklusjoner og anbefalinger med sine giverorganisasjoner.

14. Deretter blir det opp til den enkelte giver-SAI å beslutte hvorvidt dokumentasjonen som foreligger, er tilstrekkelig til å oppfylle egne revisjons- og rapporteringskrav slik at parlamentet kan ha tillit til dokumentasjonen vedrørende tilskuddene som er utbetalt ifm. PRBS eller SWAP. Ettersom de detaljerte revisjons- og rapporteringskravene varierer noe mellom landene, erkjenner HOAP at det i teorien vil kunne skje at dokumentasjon som betraktes som tilstrekkelig i ett land, ikke vil være det i et annet.


HOAP

August 2004 (revidert i mai 2006 og oktober 2008)



2 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492





Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

