



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:20

Oegentligheter inom bistånd

*Är Sidas kontroll av biståndsinsatser
via enskilda organisationer tillräcklig?*

ISBN 978 91 7086 121 5

RiR 2007:20

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Utrikesdepartementet

Datum: 2007-09-24
Dnr: 31-2005-1252

Oegentligheter inom bistånd

Riksrevisionen har granskat Sida och det bistånd som kanaliseras till samarbetsländerna via enskilda organisationer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Sida har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapportens tre första kapitel. Företrädare för Revisorsnämnden har getts möjlighet att kommentera vissa iakttagelser i rapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser Sida. Baserat på dessa slutsatser har Riksrevisionen en rekommendation som avser Revisorsnämnden. Rapporten överlämnas därför även till dessa två myndigheter.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Staffan Ivarsson* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Gina Funnemark*, biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson* och revisionsdirektör *Johan van Eijsbergen* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Staffan Ivarsson

För kännedom:
Revisorsnämnden
Sida

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund och motiv för granskning	11
1.2 Avgränsningar och revisionsobjekt	11
1.3 Två revisionsfrågor	12
1.4 Bedömningskriterier	12
1.5 Begreppet oegentlighet	13
1.6 Hur granskningen har gått till	13
2 Organisationen av utvecklingsinsatser via enskilda organisationer	17
2.1 Sida	17
2.2 SEKA	17
2.3 Forum Syd och Svenska missionsrådet	19
2.4 Svenska enskilda organisationer	20
2.5 Lokala enskilda organisationer	21
2.6 Åtterrapporering till regeringen samt ansvar för kontroll och revision	23
3 Skyddet mot oegentligheter	27
3.1 Bedömningskriterier	27
3.2 Iakttagelser	29
3.3 Sammanfattande iakttagelser	36
4 Skyddet mot oegentligheter i praktiken	39
4.1 Bedömningskriterier	39
4.2 Iakttagelser	40
4.3 Sammanfattande iakttagelser	50
5 Slutsatser och rekommendationer	51
5.1 Slutsatser	51
5.2 Rekommendationer	54
Bilaga 1. COSO-modellen	55
Bilaga 2. Förteckning över de 15 Sveo som undersökts för att besvara revisionsfråga 1	57
Bilaga 3. Förteckning över intervjuade personer avseende revisionsfråga 1	59
Bilaga 4. Revisorns rapportering	61

Förkortningar

LEO Lokal enskild organisation

RiR Riksrevisionen

SEKA Avdelning inom Sida benämnd Avdelningen
för samverkan med enskilda organisationer,
humanitärt bistånd och konfliktlösning

Sida Swedish International Development Agency

Sveo Svensk enskild organisation

Sammanfattning

Det svenska bistånd som förmedlas via Sida uppgår innevarande år till cirka 15 miljarder kronor. Biståndet kanaliseras på olika sätt, bland annat genom bilaterala avtal eller via enskilda organisationer. Sidas bistånd till enskilda organisationer förmedlas genom så kallade ramorganisationer. Dessa förmedlar bistånd till svenska organisationer som samarbetar med lokala organisationer i utvalda länder. Under senare år har ett antal fall visat att de samarbetspartner som Sida kontrakterat för förmedling av bistånd inte agerar i enlighet med träffade avtal. Riksrevisionen har därför genomfört en granskning av projektverksamheter i fyra länder – Namibia, Sydafrika, Tanzania och Kenya – i syfte att söka svar på två revisionsfrågor:

- Är Sidas interna kontroll av biståndsverksamhet som bedrivs i projektform tillfredsställande?
- Är Sidas interna kontroll tillräckligt effektiv för att det ska vara möjligt att i praktiken skydda sig mot oegentligheter i projektverksamheten i samarbetsländerna?

Granskningen visar att Sida är medveten om att korruption och andra oegentligheter är ett problem och att Sida har sökt organisera ett skydd via kontrakt och en del kontrollåtgärder. Dessa åtgärder har dock visat sig vara otillräckliga.

Sida har sökt sprida ett kontrolltänkande hela vägen ut till de lokala projekten i samarbetsländerna, men granskningen visar att signalstyrkan i praktiken snabbt avtagit i takt med att biståndet förmedlas ut i samarbetsländerna. I de svenska organisationerna saknas en tillräcklig medvetenhet om riskerna för förekomst av oegentligheter i den egna verksamheten, vilket bidragit till att skyddsåtgärderna är bristfälliga. Skyddet i de lokala projekten kan betraktas som näst intill obefintligt när det gäller intern kontroll som ska förhindra förekomst av oegentligheter.

Riksrevisionen har vidare granskat 15 projekt i fyra länder. Resultaten är oroande. Det råder oordning i många av projekten. Det uppbyggda kontrollsystemet har inte uppfattat denna oordning, och Sida har därmed inte fått signaler om de brister och problem som finns.

Sida har satt sin tillit till kvaliteten i de revisionsintyg som utfärdats av de lokala revisorer som finns på plats i samarbetslän-

derna. Detta har visat sig vara otillräckligt. Granskningen visar att samtliga revisionsintyg utom ett varit utan anmärkning, det vill säga intygen har gett en signal om att räkenskaperna och resultatrapporteringen inte innehåller några väsentliga fel. Riksrevisionen har emellertid i 10 fall av 15 funnit att det finns sådana väsentliga fel i projektens räkenskaper. Granskningen visar också att det förekommit oegentligheter i 5 av de nämnda 10 projekten och att det finns allvarliga indikationer på oegentligheter i ytterligare 2 av de 10 projekten. Revisorsintyget från den svenska revisorn utgör ett sista kvalitetsfilter innan de svenska organisationerna får ett godkännande av projektrapporteringen. Granskningen visar emellertid att den svenska revisorn i stort sett enbart läser slutrapporten och det lokala revisionsintyget. Den svenska revisorn har inte i något av de fall Riksrevisionen granskat vidtagit några ytterligare efterforskningar genom att exempelvis ta kontakt med den lokala revisorn eller efterfråga räkenskapsunderlag från projektet i någon del. Det svenska revisionsintyget skapar därmed en skenbar trygghet gällande de underliggande förhållanden som råder. En del av ansvaret för att så är fallet ligger på Sida. Revisorerna ska enligt Sidas avtal inte bara följa god revisionssed utan också Sidas egna revisionsinstruktioner. De senare är utformade på ett sådant sätt att de kan tolkas som en begränsning av revisorns arbete till enbart dokumentgranskning. Härigenom har Sida skapat en bristfällig rutin för revision och därigenom också bidragit till att den inte fyller sitt syfte.

Det finns vidare en otydlighet i dialogen mellan Sida och de svenska revisorerna när det gäller att ge och ta emot beställning av ett uppdrag och i avgivandet och mottagandet av revisorsintygen.

Inget av de granskade projekten går fritt från kritik från Riksrevisionens sida. Granskningen visar att flera av felen är väsentliga. Bristerna gäller:

- I flera fall saknas väsentliga delar av räkenskapshandlingarna. I några fall finns inget som visar att någon projektverksamhet bedrivits. I 75 % av de granskade projekten saknas det tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt bedöma vilken verksamhet som bedrivits.
- Det förekommer omotiverade kostnader i ett antal fall. Exempel på sådana är höga löner, stora overheadkostnader samt konsultkostnader där det inte går att få klarhet i vad konsulterna bidragit med till projektverksamheten.
- Det förekommer oriktiga handlingar i en tredjedel av de granskade projekten. Exempel på sådana är närvarolistor och kvittenser samt köpe- och försäljningsavtal där uppgifterna är oriktiga.
- I hälften av projekten har det inte betalats in lagstadgade skatter eller socialförsäkringsavgifter.
- Bokförarna i projekten har i många fall visat sig sakna kunskap om räkenskaper och relevanta regler som gäller i de aktuella länderna.

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna granskning anser Riksrevisionen att ett antal åtgärder bör vidtas.

Riksrevisionen rekommenderar att följande görs:

- Regeringen bör i likhet med vad som gäller Försäkringskassan ange ett särskilt mål för Sida avseende arbetet med att förhindra fel och missbruk i bidragsverksamheten.
- Regeringen bör säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiv och att förekomst av oegentligheter motverkas.
- Sida bör säkerställa att ramorganisationerna sprider kunskap om hur den interna kontrollen kan stärkas i svenska och lokala enskilda organisationer, det vill säga hela vägen ut till de lokala projekten.
- Sida bör i samverkan med ramorganisationerna på ett än mer noggrant sätt pröva de enskilda organisationer som ska komma att bli ansvariga från svensk sida så att kvaliteten i de lokala enskilda organisationernas verksamheter kan förbättras.
- Sida bör säkerställa att revisionsinsatserna blir mer effektiva. Detta innebär att Sida förväntas ompröva och utveckla dagens modell med svenska revisorer som godkänner lokala revisionsintyg.
- Revisorsnämnden bör i sin tillsynsverksamhet i ökad utsträckning uppmärksamma förutsättningar för och genomförande av revisionsnära tjänster som avrapporteras i form av revisorsintyg.
- Sida bör vidta lämpliga åtgärder för att utreda de problem och oklarheter som Riksrevisionen iakttagit i granskningen av Sida och de olika projekten.
- Sida bör vidta lämpliga åtgärder för att förhindra förekomst av fel och oegentligheter av de slag som iakttagits i föreliggande granskning i den övriga pågående projektverksamheten.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv för granskning

Sida är en av de svenska myndigheter som förmedlar stora summor bidrag och bistånd varje år. Under år 2006 förmedlade man bistånd motsvarande cirka 15 miljarder kronor. Myndigheten träffar årligen ett stort antal avtal med externa aktörer om genomförande av biståndsinsatser.

Under senare år visar ett antal fall att de samarbetspartner som Sida kontrakterat för förmedling av bistånd inte agerar i enlighet med träffade avtal. Det finns indikationer på problem i Sidas interna kontroll.

Riksrevisionen har i den årliga revisionen av Sida uppmärksammat att den interna styrningen och kontrollen inom Sidas olika avdelningar är av varierande kvalitet. Av promemoria från den 26 mars 2004 till Sida framgår att det förekommit brister i den interna kontrollen. I en rapport från den 22 februari 2006 beskrivs dessutom att revisionen vid ett flertal tillfällen upptäckt och rapporterat brister som gäller Sidas biståndsverksamhet samt risker för oegentligheter i samband med denna. I en rapport från den 30 januari 2007 anges att det fortfarande saknas tillräcklig intern kontroll när det gäller bistånd som kanaliseras via de svenska enskilda biståndsorganisationerna.

Om en myndighet har brister i den interna kontrollen som medför risk att bidrag och bistånd betalas ut i strid med avtal och gällande lag, försämrars effektiviteten i den statliga biståndsverksamheten. På sikt kan detta negativt påverka förtroendet för den statliga förvaltningen.

1.2 Avgränsningar och revisionsobjekt

Sida är från 2004 verksamt inom politikområdena internationellt utvecklingsarbete samt utrikes- och säkerhetspolitik. Granskningen har inriktats mot politikområde internationellt utvecklingsarbete.

Sida är indelat i avdelningar. Flera av dessa förmedlar bistånd via externa utförarorganisationer. En av dessa avdelningar är avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konfliktlösning (SEKA). Riksrevisionen har i ett antal rapporter från årlig revision under åren 2004–2007 påtalat brister i rutiner och uttalat att denna verksamhet är särskilt

riskutsatt. Mot bakgrund av dessa uppgifter har granskningen avgränsats till det projektorienterade bistånd som SEKA förmedlar via enskilda ramorganisationer. Detta bistånd uppgick år 2006 till 1,3 miljarder kronor, det vill säga knappt 10 % av det totala bistånd som Sida förmedlar.

1.3 Två revisionsfrågor

Riksrevisionen har sålunda funnit att det finns skäl att granska Sidas interna kontroll av skyddet mot oegentligheter i den projektorienterade biståndsverksamhet som Sida bedriver via enskilda organisationer. Revisionsfrågorna formuleras enligt följande:

- Är Sidas interna kontroll av biståndsverksamhet som bedrivs i projektform tillfredsställande?
- Är Sidas interna kontroll tillräckligt effektiv för att det ska vara möjligt att i praktiken skydda sig mot oegentligheter i projektverksamheten i samarbetsländerna?

1.4 Bedömningskriterier

För att besvara den första revisionsfrågan har vi utgått från den så kallade COSO-modellen. Modellen redovisas i bilaga 1 samt beskrivs i rapportens tredje kapitel.

För att besvara den andra revisionsfrågan har vi genomfört egna granskningar av enskilda projekt. I dessa granskningar har vi tillämpat god redovisningssed¹ och god revisionssed² som norm eller bedömningskriterium. I kapitel 4 ges en mer utförlig beskrivning av vilka bedömningsgrunder som tillämpats.

¹ Enligt Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) innebär god redovisningssed följande: "God redovisningssed är en rättslig standard som grundas på lag, praxis och rekommendationer. Den innebär en skyldighet att följa lagen och de redovisningsprinciper som anges i lagen. Särskild betydelse tillmäts också allmänna råd och rekommendationer av normgivande organ som BFN och Redovisningsrådet på områden där normgivning av BFN saknas".

² Vägledning om vad som är god revisionssed i Sverige framkommer framför allt av Revisionsstandard i Sverige, RS, som fastställs av FAR. RS bygger på internationella revisionsstandarder (ISA) som antas av International Federation of Accountants (IFAC). RS bygger på ISA med vissa anpassningar till svenska förhållanden. Den slutliga tolkningen av god revisionssed kommer till uttryck i domstolsavgöranden av enskilda fall.

1.5 Begreppet oegentlighet

Oegentligheter³ förekommer när någon utnyttjar sin ställning i en verksamhet för att skaffa sig egen otillbörlig vinning. Detta kan ske genom att någon försöker muta en befattningshavare inom en organisation. Det kan också handla om situationer där enskilda befattningshavare inom en organisation skaffar sig orättfärdiga förmåner inom ramen för den egentliga verksamheten, exempelvis genom att tillskansa sig omotiverade förmåner.

Vid bedömning av om en omständighet i det enskilda fallet kan anses vara oegentlig har vi utgått från den definition som redovisas i RS 240 som har sin grund i den internationella revisionsstandarden ISA 240. Där sägs att med en oegentlighet menas en avsiktlig handling som leder till felaktig information i en årsredovisning. Oegentligheter kan enligt RS 240 innefatta till exempel

- att räkenskaper eller dokument manipuleras, förfalskas eller ändras,
- att tillgångar förskingras samt
- att transaktioner utan substans bokförs.

1.6 Hur granskningen har gått till

Inledningsvis gjordes en kartläggning av den interna kontrollen vid avdelningen SEKA. Detta skedde via dokumentstudier och intervjuer. Kartläggningen omfattade dokument rörande interna riktlinjer och regler för intern kontroll. I samband med kartläggningen intervjuades också handläggare och chefer. Därefter gjordes en motsvarande kartläggning av den interna kontrollen vid två utvalda ramorganisationer. Det gäller Forum Syd och Svenska missionsrådet (SMR). Urvalet av ramorganisationer gjordes utifrån att de representerar två skilda typer av organisationer.

Vid granskningen har kriterier⁴ som utgår från den så kallade COSO-modellen använts för bedömning av om Sidas skydd mot oegentligheter kan anses tillräckligt och tillfredsställande. I bedömningen ingår Sidas skydd mot oegentligheter, men eftersom den egentliga projektverksamheten utförs av ramorganisationer på uppdrag av Sida har vi också undersökt skyddet inom ramorganisationerna, de svenska enskilda organisationerna samt de lokala enskilda organisationerna. I bilaga 1 redovisas en beskrivning av den modell som utgjort norm och grund för granskningen av skyddet mot oegentligheter.

³ Granskningen har samma definition av korruption som använts i Riksrevisionens tidigare granskningar 2005-2006 på området, senast i Korruption i staten (RiR 2006:8). Begreppet korruption innefattas i begreppet oegentligheter.

⁴ Kriterierna är desamma som använts i de tre särskilda granskningar som gjorts av skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan på Läkemedelsförmånsnämnden, Banverket och Apoteket under verksamhetsåret 2005.

Urvalet av länder och projekt, som utgör grund för den andra delen av granskningen, består av 15 projekt i fyra afrikanska länder, nämligen Namibia, Sydafrika, Tanzania och Kenya. Utgångspunkten vid urvalet av projekt var uppgifter om försenad projektrapportering som ramorganisationerna har tillgängliga. Enligt Sida är förseningar en indikation på eventuella problem i verksamheterna. Genom detta urval testades skyddet mot oegentligheter samt kvaliteten i räkenskaper och resultatredovisning i projekt som antogs vara mer riskutsatta. Tanken är att man på detta sätt granskar i vad mån de riskutsatta projekten har skötts korrekt. Om granskningen visar att de har skötts korrekt, är det sannolikt att även andra mindre riskutsatta projekt är korrekt skötta. Tio projekt valdes ut enligt dessa kriterier och därutöver valdes ytterligare 5 projekt där det inte fanns någon försening. Eftersom urvalet av projekt inte är avsett att utgöra underlag för bedömning av den totala omfattningen av oegentligheter är det inte statistiskt sett representativt. Urvalet är istället gjort på ett sådant sätt att granskningen av projekten ska skapa förutsättningar för besvarande av den andra revisionsfrågan, nämligen att kontrollera i vad mån det förekommer oegentligheter eller inte och om så är fallet de har rapporterats till Sida.

Projekten är förhållandevis typiska när det gäller den verksamhet som bedrivits inom det projektorienterade biståndet. I kapitel 2 redovisas det aktuella urvalet mer utförligt.

Samtliga projekt kännetecknas av att de har revisionsintyg från de lokala revisorerna samt att den svenska revisorn har godkänt räkenskaper och resultatrapportering.

Granskningen av de 15 projekten genomfördes på plats i de fyra olika samarbetsländerna. Granskningsteamet tillbringade mellan en och fyra veckor i varje land. Sammanlagt bedrevs fältarbete i knappt tre månader i länderna. Varje lokal utförarorganisation besöktes och teamet stannade mellan två och sju dagar på respektive ort. Ett eller flera av respektive lokal organisations projekt granskades.

Metoden utgjordes av en kombination av finansiell revision och effektivitetsrevision. Vid granskningen av skyddet mot oegentligheter har Riksrevisionen utgått från god revisionsssed.⁵

⁵ Av 5 § Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet (revisionslagen) framgår att Riksrevisionens granskning ska utgå från god revisionsssed. Följande står i 5 §: "Den granskning som avses i 3 § skall ske i enlighet med god revisionsssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samrt (...) om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision)." Granskningen ska alltså ske i enlighet med god revisionsssed. I förarbetena till revisionslagen (prop. 2001/02:190) s. 157 sägs följande om god revisionsssed: "Begreppet god revisionsssed motsvarar i statlig revision begreppets innebörd vid privat revision". När det gäller frågeställningar som är kopplade till oegentligheter anges i RS 240 vad som är god revisionsssed. RS 240 handlar om risken för väsentliga felaktigheter i årsredovisningen till följd av oegentligheter eller fel och hur detta ska beaktas. Om misstanke om oegentlighet framkommer ska revisorn rapportera till ledningen så snart som möjligt oavsett om den möjliga effekten på årsredovisningen skulle vara väsentlig eller inte.

Efter ett startmöte där ledande företrädare för den lokala organisationen, projektledningen och projektmedarbetare deltog delades teamet upp och två revisorer granskade räkenskaperna, medan en effektivitetsrevisor granskade resultatrapporteringen. Effektivitetsrevisorn begärde sedan att på plats få se vad som åstadkommit, exempelvis nybyggda tak, eller att få träffa dem som deltagit i kurser och utbildningar. Effektivitetsrevisorn kontaktade löpande de finansiella revisorerna och bad dessa kontrollera uppgivna fakta. De finansiella revisorerna kontaktade på motsvarande sätt effektivitetsrevisorn som var ute i fält och bad honom söka verifiera vad som angetts i räkenskaperna. Räkenskapshandlingar, exempelvis kontrakt och närvarolistor, som uppvisade brister fotograferades. Fältstudier där projektens aktiviteter granskades dokumenterades med kamera och anteckningar. Fotografierna avser exempelvis brunnar, tak till skolor, personer som genomgått utbildningar m.m. Varje granskning av ett projekt avslutades med att iakttagelserna dokumenterades systematiskt enligt en mall.

Granskningen har utförts med Staffan Ivarsson som projektledare.

2 Organisationen av utvecklingsinsatser via enskilda organisationer

2.1 Sida

Sida, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, är en statlig myndighet under regeringen. Myndighetens mål är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Liksom andra svenska myndigheter arbetar Sida självständigt inom de ramar som sätts upp av riksdag och regering. Dessa beslutar om de ekonomiska ramarna, vilka länder Sverige ska samarbeta med och vilken inriktning samarbetet ska ha. När det gäller Sidas samarbete med enskilda organisationer, som via ramavtal förmedlar bistånd vidare till andra enskilda organisationer, uttalar regeringen uttryckligen att detta arbete ska följa riksdagens beslut om en politik för global utveckling (2003/04:UU3 PGU).

Sida är en global aktör med huvudkontor i Sverige och utlandskontor i ett 50-tal länder. Det totala personalantalet (exklusive tjänstlediga) är 812 varav 188 arbetar i fält vid ett 50-tal ambassader och sektionskontor⁶.

2.2 SEKA

Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering (SEKA) är Sidas kanal för utvecklingssamarbete genom folkrörelser och enskilda organisationer. Avdelningen ansvarar även för humanitärt bistånd och främjande av fred och säkerhet. Avdelningen består av fyra enheter. Enheten för samverkan med enskilda organisationer handlägger det så kallade folkrörelseanslaget på drygt en miljard kronor per år. Anslaget fördelas på fjorton så kallade ramorganisationer som arbetar i enlighet med SEKA:s anvisningar, allmänna villkor och avtal samt policyn för det civila samhället.

⁶ Uppgifterna är hämtade ur Sidas årsredovisning 2006.

Målet för verksamheten är att bidra till ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där de mänskliga rättigheterna respekteras. Sida ska i sitt arbete samverka med svenska enskilda organisationer, deras partnerorganisationer, internationella nätverk och organisationer. Samverkan och samarbetet sker med organisationer som verkar för ett demokratiskt styrelseskick och lika möjligheter för kvinnor och män, respekt för mänskliga fri- och rättigheter och tolerans för minoriteter och oliktankande samt, i förekommande fall, söker överbygga religiösa och etniska motsättningar. Samarbetet som finansieras ur denna anslagspost baseras på att samarbetsorganisationerna ska egenfinansiera insatsen med 10 %.

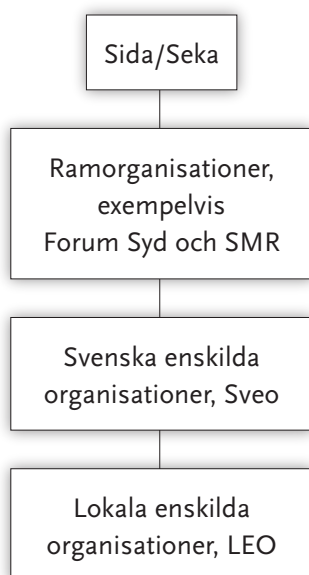
Den projektorienterade verksamheten som bedrivs via de 14 ramorganisationerna är omfattande. Cirka 6 000 projekt pågår samtidigt i ett stort antal länder runt om i världen. Sammanlagt betalades cirka 1,3 miljarder kronor ut år 2006. Samarbetet med ramorganisationerna är långsiktigt och man har från Sidas ledning framhållit vikten av att bygga upp långsiktiga relationer med dessa organisationer i syfte att säkra stabilitet och kvalitet.

Verksamheten bedrivs inom ramen för ett eller flera stora ramavtal med respektive ramorganisation. Varje år kommer det in ansökningar från de olika ramorganisationerna till SEKA. Ansökningarna återspeglar respektive ramorganisations planerade samarbeten för att stärka det civila samhället i utvecklingsländer. SEKA bereder inkomna ansökningar i team om cirka fem handläggare och vid oklarheter begärs kompletteringar. I övrigt förs ingen dialog om innehåll och budget under beredningstiden. Det finns skäl att tala om en slags förhandlingsmodell i tillämpningsförfarandet. Detta beskrivs även nedan i kapitel 3 som behandlar den interna kontrollen avseende skyddet mot oegentligheter⁷.

I figur 1 på följande sida illustreras hur det granskade biståndet administreras. SEKA är således den avdelning inom Sida som samarbetar med de 14 ramorganisationerna. Ungefär hälften av ramorganisationerna är bidragsförmedlande organisationer, vilket innebär att de samarbetar genom sina medlemsorganisationer. Svenska missionsrådet (SMR) är ett exempel på en sådan organisation. I Forum Syds fall är det något annorlunda. I deras fall är det ansökande organisationer som får medel för att bedriva utvecklingsarbete via bistånd. Forum Syd har ett brett uppdrag i vilket ingår att även samarbeta med de svenska enskilda organisationer som inte på annat sätt har en relation till någon medlemsorganisation. Dessa medlemsorganisationer eller ansökande organisationer benämns konsekvent svensk enskild organisation, Sveo, i det följande. Dessa Sveo samarbetar sedan med lokala enskilda organisationer, LEO, i de aktuella samarbetsländerna. En LEO kan vara en kyrka, en ideell förening, en stiftelse eller dylikt.

⁷ I syfte att undvika dubbel presentation lämnas beskrivning av verksamheten och de riskutsatta delarna i sina tillämpningar i kapitel 3.

Figur 1. Biståndskedjan från Sida till de lokala projekten i samarbetsländerna. Figuren visar hur Sida, SEKA, ramorganisationerna, Sveo och LEO förhåller sig till varandra.



2.3 Forum Syd och Svenska missionsrådet

Forum Syd är en svensk organisation vars syfte är att ”stärka det civila samhället och därigenom bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen.”⁸. Forum Syd har cirka 200 medlemsorganisationer och arbetar på dessa organisationers uppdrag gentemot svenska myndigheter i frågor som rör stödet till enskilda organisationers utvecklingssamarbete och arbete med globala utvecklingsfrågor. Genom Forum Syd driver medlemsorganisationerna ett gemensamt utvecklingssamarbete, delvis genom de regionkontor som finns i Nicaragua, Kambodja, Tanzania, Zambia och på Balkan. Forum Syd har totalt ett 100-tal anställda på huvudkontoret och regionkontoren.

Forum Syd har Sidas uppdrag att förmedla ekonomiskt stöd och ge råd till svenska organisationer som arbetar med utvecklingssamarbete i utvecklingsländer. Under 2005 pågick drygt 500 insatser runt om i världen, varav verksamheter i Afrika svarade för den största delen av Forum Syds samlade verksamhetskostnader.

Svenska missionsrådet, SMR, är ”en mötesplats för samtal om kyrkornas och samfundens internationella ansvar”. I SMR möts 34 trossamfund, missionsorganisationer och andra kristna organisationer⁹. SMR är liksom

⁸ Informationsmaterial från Forum Syd: 2005 Forum Syd – Organisationer i samverkan för global rättvisa.

⁹ Verksamhetsberättelse för SMR 2005.

Forum Syd en ramorganisation som arbetar på uppdrag av Sida/SEKA i olika länder i världen för att stödja utvecklingen i olika avseenden. SMR är inriktad mot kyrkor, ekumeniska organisationer och andra kristna organisationer. SMR:s ramavtal med Sida innebär att medlemsorganisationerna kan söka bidrag för utvecklingssamarbete, informationsinsatser i Sverige och humanitära insatser genom SMR. Under 2006 gavs stöd till drygt 200 insatser.

Den riskutsatta verksamheten i de båda ramorganisationerna består av handläggning av ansökningar från olika svenska enskilda organisationer, så kallade Sveo. SMR handlägger ansökningar från sina medlemsorganisationer medan Forum Syd handlägger ansökningar från organisationer som inte är kopplade till någon av de övriga 13 ramorganisationerna. Forum Syd tar alltså hand om ansökningar som inte hör hemma hos någon av de andra ramorganisationerna. Detta betyder samtidigt att organisationen uppvisar en stor bredd och ett djup av deltagande organisationer och typer av projekt.

Handläggningen och beredningen¹⁰ inför beslut om projektansökningarna i de två ramorganisationerna liknar varandra. Forum Syd har ett 20-tal handläggare och SMR har sex personer med renodlat handläggansvar och geografiska ansvarsområden. Ärendena bereds enskilt, men i samråd med chef.

2.4 Svenska enskilda organisationer

De svenska enskilda organisationer (Sveo) som studerats, via de 15 projekt som valts ut som grund för granskningen, är av varierande slag. Det rör sig om allt från kända och världsomspännande organisationer som Världsnaturfonden (WWF) och katolska kyrkans bistånds- och utvecklingsinriktade organisation Caritas till små och mindre allmänt kända organisationer som Trosgnistans mission och NAVPartners. Projekt från följande Sveo¹¹ har ingått i granskningen:

- Caritas Sverige (SMR)
- Svenska Alliansmissionen (SMR)
- NAVPartners (SMR)
- Trosgnistans mission (SMR)
- Evangeliska frikyrkan (SMR)
- Södra Afrika Kommittén i Halmstad (Forum Syd)
- Centerkvinnorna (Forum Syd)
- Världsnaturfonden WWF (Forum Syd)
- Insamlingsstiftelsen Vi Planterar träd (Forum Syd)
- Tandalaforeningen (Forum Syd)

¹⁰ Handläggning och beredning beskrivs mer ingående i kapitel 3 i samband med redovisningen av iakttagelser gällande det organisatoriska skyddet mot korruption och andra oegentligheter.

¹¹ De 15 Sveo beskrivs i bilaga 2.

2.5 Lokala enskilda organisationer

De lokala enskilda organisationerna är av varierande slag. Skillnaderna gäller typen av organisation samt vilken typ av samarbetsform som gäller mellan Sveo och LEO. När det gäller typ av organisation finns det exempel på allt från små nystartade organisationer som drivs på plats i de aktuella länderna till stora organisationer med lång erfarenhet av biståndsarbete. Vad gäller samarbete mellan Sveo och LEO varierar det från tätt hierarkiskt sammankopplade verksamheter till sådana där organisationsmässig hierarkisk koppling saknas.

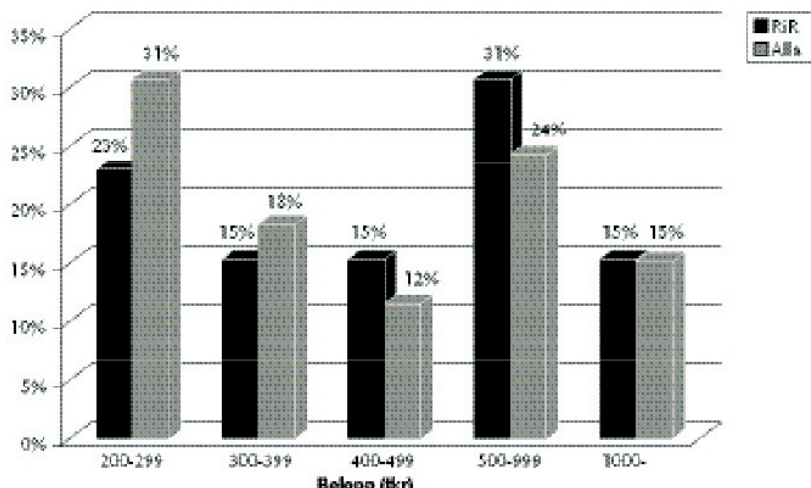
De aktuella verksamheterna bedrivs i projektform. Projekten utgör normalt en del av en helt eller delvis projektfinansierad organisations verksamhet. I några fall finns det exempel där de granskade projekten i princip helt och hållet finansierar den lokala enskilda organisationen.

De 15 projekt som granskats är i de flesta fall organiserade med en lokalt anknuten projektledare och/eller projektsamordnare, men ibland finns det en svensk projektledare som arbetar från Sverige. I dessa senare fall kan man säga att det finns en dubbel projektledning där den svenska ledaren har en styrfunktion, medan den lokala ledaren har det huvudsakliga ansvaret för organiserandet och genomförandet av projektverksamheten. I tabell 1, på nästa sida, visas vilka projekt som granskats samt vilka Sveo som ansvarar för respektive projekt. Projekten har i huvudsak fokus på en eller flera av följande fem områden. Det gäller byggnationer, utbildning, informationsspridning, framställande av utbildningsmaterial och kapacitetsstärkande åtgärder.

Tabell 1. Förteckning över de 10 organisationer (Sveo) och 15 projekt som granskats

Projekt	Byggnationer	Utbildning	Informations- insatser	Produktion eller inköp av utbild- ningsmaterial	Kapacitets- uppbyggnad
Sveo: Evangeliska frikyrkan (Svenskt trossamfund med ca 330 medlemsförsamlingar med tillsammans ca 30 000 medlemmar)					
Projekt TZ 1	x	x			x
Projekt TZ 2		x			x
Sveo: Tandala (Svensk ideell förening för utbyte mellan skolor i Svedala och Tanzania)					
Projekt TZ 3	x	x		x	
Projekt TZ 4	x	x		x	
Projekt TZ 5			x		x
Sveo: NavPartners (Svensk ideell förening med kristna värderingar)					
Projekt K 1		x			x
Sveo: Trognistans mission (Medlemsförening i Svenska missionsrådet)					
Projekt K 2	x	x	x		
Projekt K 3	x				
Vi-Skogen (Svensk insamlingsstiftelse)					
Projekt K 4		x	x		x
Sveo: Svenska alliansmissionen (Svenskt trossamfund).					
Projekt SA 1		x		x	x
Projekt SA 2				x	x
Sveo: Svenska Sydafrikakommittén (Halmstad)					
Projekt SA 3		x			
Sveo: Caritas (Caritas Sverige ingår i katolska kyrkans världsvida biståndsorganisation. För närvarande är Caritas Sverige under omorganisation)					
Projekt SA 4		x	x		
Sveo: Centerkvinnorna (Svenskt politiskt kvinnoförbund)					
Projekt N		x			x
Sveo: Safina Sverige (Förening med ca 120 medlemmar)					
Projekt TZ 6		x	x		

Urvalet av projekt överensstämmer förhållandevis väl med inriktningen på de projekt som bedrivs via SEKA. I genomsnitt tilldelas cirka 500 000 kronor till projekten. Även genomsnittet av de projekt som Riksrevisionen valt ut uppgår till cirka 500 000 kronor. I diagrammet ¹² nedan visas dels hur det totala antalet projekt fördelar sig storleksmässigt, dels hur Riksrevisionens urval fördelar sig storleksmässigt.



2.6 Återrapportering till regeringen samt ansvar för kontroll och revision

Regeringen anger i Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Sida att myndigheten utöver den generella återrapporteringen ska redovisa fördelningen av bidrag på ramorganisationer, sektorer samt antal utländska samarbetspartner per ramorganisation. Sida ska också rapportera hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete. Sida ska dessutom senast den 30 september 2007 lämna en översiktlig redovisning av vidtagna åtgärder i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption, inklusive stöd till ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot korruption. I redovisningen ska en identifiering av effektivitet i de olika insatser som görs inom området göras.

Sida ska också redovisa vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. Regeringen har dock inte formulerat något särskilt mål avseende Sidas arbete för att förhindra fel och missbruk av biståndsmedel på samma sätt som man exempelvis har gjort för Försäkringskassan.

¹² Vid redovisningen av projektstorlek har den minsta gruppen tagits bort ur SEKA:s databas då denna kategori inte ingått i granskningen. Ett av de projekt som ingår i Riksrevisionens urval uppgår emellertid till ca 100 000 kronor. Anledningen till att det ingår i urvalet är att det behandlats som ett större projekt samt i övrigt har bäring på andra projekt som ingår i granskningen.

Sida fastställer genom regelverk ramar för hur Sidabidragen får användas och hur de ska rapporteras. Därmed anger Sida den inriktning en verksamhet ska ha för att få bidrag, medan det sedan är organisationerna som ansvarar för dess genomförande och dess effekter. Sida följer upp ramorganisationens verksamhet på en övergripande nivå, där effekter och resultat bedöms mot uppställda mål. Den finansiella delen av samarbetet regleras genom strikta krav på organisationerna vad gäller ekonomisk redovisning. Sida reglerar i avtal, allmänna villkor och anvisningar hur organisationen själv ska stå för den detaljerade kontrollen av verksamheten. Det ankommer på Sida att säkerställa att organisationen är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt¹³.

I de allmänna villkoren¹⁴ framgår att det ska finnas en obruten kedja av rapporter med tillhörande revisionsintyg ända till och med den slutliga bidragsmottagande organisationen. Vidare sägs att en bidragsförmedlande organisation ska kontrollera revisionen i alla efterföljande led. För alla projekt överstigande 200 000 kronor ska den bidragsförmedlande organisationen i Sverige anlita en kvalificerad revisor som ska utföra granskningen enligt god revisionssed samt enligt Sidas revisionsinstruktion. Förutom den granskning som revisorn utför enligt god revisionssed ska revisorn därför särskilt granska

- att organisationen tecknat avtal med de organisationer den förmedlar Sidamedel till,
- att eventuell egeninsats redovisas i enlighet med avtal med Sida,
- att Sidamedel hålls avskilda på separat bankkonto,
- att den ekonomiska rapporteringen skett mot av Sida godkänd budget och innehåller förklaringar till eventuella avvikelser samt
- att organisationen följt Sidas bestämmelser vid upphandling.

Revisorerna ska i ett särskilt revisionsintyg¹⁵ intyga att de granskat projektens slutrapport samt att de granskat den interna kontrollen avseende revision i de organisationer som i alla efterföljande led förmedlat bidrag till den aktuella projektverksamheten. I bilaga 4 redovisas Sidas mall för hur ett revisionsintyg bör utformas. Arbetet ska enligt avtal med revisorerna utföras i enlighet med god revisionssed. Revisorernas uttalande enligt intygen innehåller inte någon inskränkning avseende utfört arbete, exempelvis att granskningen skett översiktligt.

Sida har i en särskild revisionshandledning¹⁶ redovisat hur granskningsarbetet bör gå till. Av handledningen framgår att revisorerna ”i rimlig grad ska försäkra sig om att revisionen inte har några väsentliga brister i något

¹³ Myndigheternas ansvar regleras i Verksförordning (1995:1322) 7 § 6 p.

¹⁴ Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer – Allmänna villkor. Sida. April 2003.

¹⁵ Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer – Allmänna villkor. Bilaga 4. Sida. April 2003.

¹⁶ Revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer. Sida Maj 2004.

led”. När det gäller kontroll av revision i efterföljande led framgår av revisionshandledningen också

- att en genomförd revision oftast inskränker sig till att läsa och analysera revisionsintyget och revisionsrapporten från revisorn,
- att den lokala revisorn kontrolleras, exempelvis avseende licensiering, erfarenhet, medlemskap i branschorganisation och medlemskap i internationella nätverk,
- att ansvaret för att bedöma den lokala revisorns kvalifikationer vilar på den svenska bidragsförmedlande organisationen, Sveo, och att den svenska revisorn kan anlitas av Sveo för att hjälpa till med denna bedömning samt
- att kontrollen av revision i efterföljande led bör anpassas efter situationen. Ett stort bidrag kräver oftast större kontroll än mindre. Situationer där risken för revisionen inte uppfyller kraven kräver större kontroll än situation där risken är mindre. Exempel på situationer där risken ofta ökar är när den lokala organisationen är en ny samarbetspart, visar brister i sin administrativa kapacitet eller att bidraget ges till en organisation i ett land där revision erfarenhetsmässigt bedöms som riskfylld.

Den aktuella revisionsinstruktionen ska, enligt Sidas allmänna villkor, ”i tillämpliga delar föras vidare till närmast efterföljande led”. Detta betyder att den revisor som LEO anlitas i det aktuella samarbetslandet i stort sett omfattas av samma regler och krav som den svenska revisorn.

Vid sidan av den ovan beskrivna kontrollstrukturen gör Sida stickprov i verksamheterna. Det gäller fältbesök och olika former av utvärderingar. Sida har en nära dialog med organisationerna i syfte att uppnå ett kvalitets-säkrande inslag. I kapitel 3 redovisas mer ingående hur kontrollverksamheten bedrivs inom Sida och SEKA.

Mot bakgrund av att den interna kontrollen, enligt ovan, gjorts avhängig av insatser från revisorer i Sverige aktualiseras även Revisorsnämndens ansvar. Myndigheten har ett ansvar¹⁷ för att genom sin revisorstillsyn upprätthålla förtroende för revisorers verksamhet. Den ska också ingripa mot revisorer som utför ett bristfälligt arbete. Detta gäller särskilt om revisorn därigenom medverkar till eller underlättar för ekonomisk brottslighet. Tyngdpunkten i Revisorsnämndens verksamhet i detta avseende ska ligga på den systematiska uppsökande tillsynen.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Revisorsnämnden.

3 Skyddet mot oegentligheter

3.1 Bedömningskriterier

Granskningens första revisionsfråga gäller skyddet mot oegentligheter.

Revisionsfrågan lyder:

- Är Sidas interna kontroll av biståndsverksamhet som bedrivs i projektform tillfredsställande?

Enligt Riksrevisionens uppfattning bör den interna kontrollen inom myndigheter i väsentliga delar överensstämma med COSO-modellens krav och utgångspunkter. COSO-modellen är en internationellt vedertagen modell för att värdera och bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Modellen¹⁸, som beskrivs i bilaga 1, utgör ett ramverk som omsatts i policy och regler hos tusentals företag och även i den offentliga förvaltningen runt om i världen. Riksrevisionen har i en serie granskningar åren 2005 och 2006 använt detta ramverk för att bedöma hur en organisation uppfyller de formella regler som finns¹⁹. COSO-modellen utgår från sex kriterier som samtliga måste vara uppfyllda för att en organisation ska kunna anses ha ett tillfredsställande skydd mot oegentligheter. De sex kriterierna gäller:

1. Kontrollmiljö
2. Riskbedömningar
3. Övergripande kontrollfunktioner
4. Kontrollåtgärder
5. Information och kommunikation
6. Uppföljning

De attityder och den kultur som råder i en organisation är av stor betydelse för att förhindra att oegentligheter uppstår. *Med en god kontrollmiljö* menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och ett konsekvent agerande i fråga om korruption, förmåner, belöningar, gåvor

¹⁸ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har 2004 givit ut regelverken Internal Control – Integrated Framework samt Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

¹⁹ Den senaste rapporten där COSO-modellen använts som norm i denna typ av granskningar var i den syntesrapport som publicerades den 3 maj 2006, benämnd Korruption i staten (RiR 2006:8).

och leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar om skydd mot oegentligheter bör tydligt framgå i policy och riktlinjer. En ledning kan ytterligare tydliggöra sina värderingar avseende oegentligheter genom att exempelvis skapa möjligheter för sin personal att anonymt anmäla misstankar, med kraft utreda sådana misstankar samt att alltid polisanmäla välgrundade misstankar om korruption eller andra oegentligheter.

Hur en ledning bedömer risker är avgörande för hur man sedan utformar organisationens kontroller. *Riskbedömningar* bör göras på lednings- och styrelsenivå och inkludera risken för oegentligheter. Först sedan en myndighetsledning har gjort en sådan bedömning kan behovet av åtgärder avvägas mot risken. För svenska myndigheter gäller en förordning som reglerar att riskerna i verksamheten ska bedömas. För att Riksrevisionen ska bedöma om en myndighet har ett tillfredsställande skydd mot oegentligheter krävs också att ledningen har gjort en riskbedömning.

Ett bra skydd mot oegentligheter förutsätter att det finns väl fungerande *övergripande kontrollfunktioner*. Det betyder exempelvis att det ska finnas genomtänkta och sammanhängande riktlinjer som fokuserar på hur organisationen ser på oegentligheter. Reglerna bör finnas samlade och vara kompletta, så att anställda enkelt kan ta till sig organisationens policy och detaljerade regler rörande förmåner, leverantörer, konsulter, gåvor, konferenser, representation med mera. För att en organisation ska bedömas ha ett bra skydd behövs vidare att man systematiskt arbetat med att få en bra ansvars- och arbetsfördelning i de verksamheter som bedömts vara känsliga. Det är därvid en huvudprincip, som gäller alla processer där viktiga värden och stora belopp hanteras, att det finns minst två personer med insyn i och sakkunskap om ärendet som är inblandade i beredningen av ett beslut. En sådan arbetsfördelningsprincip gäller såväl rutiner där man hanterar stora belopp som processer där beslut får stora ekonomiska konsekvenser för intressenter.

Ett bra skydd mot oegentligheter förutsätter tillräckliga *kontrollåtgärder*. Det bör därför, fristående från linjeverksamheten, genomföras kontroller som syftar till att identifiera indikationer eller misstankar om oegentligheter. Kontrollåtgärder bör genomföras för att säkerställa att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds.

Det är inte tillräckligt att en ledning utfärdar en välgrundad och precis policy gällande synen på oegentligheter. Om inte denna *information kommuniceras* till de anställda på ett effektivt sätt över tiden riskerar de att bli dokument som inte får någon verkan. Ledningens värderingar uttryckta i policy bör hållas levande i en organisation genom utbildning och information till personalen och särskilt till anställda i riskutsatta verksamheter. Ledningen måste också säkerställa att regelsystemet fungerar som det är avsett. Då krävs det att ledningen låter organisera en fungerande *uppföljning*.

Någon i organisationen bör därför få ansvar för att följa upp och rapportera hur reglernas utformning fungerar liksom om de kontroller som används är tillräckliga.

I avsnitt 3.2 nedan redovisas de iakttagelser som utgör underlag för besvarande av den första ovan beskrivna revisionsfrågan. Underlaget består av intervjuer²⁰ samt insamlade dokument från Sida, SMR, Forum Syd samt de tio Sveo²¹ som undersökts.

3.2 Iakttagelser²²

3.2.1 Kontrollmiljö

*Sida*²³

Sidas kontrollmiljö bestäms av myndighetens ledning. Ledningen för Sida är tydlig i hur man ser på korruption i allmänhet. Detta framgår av de intervjuer som genomförts med representanter för ledningen²⁴. Man ser korruptionen som ett av de allvarligaste hindren för utvecklingen i ett antal av de länder som tar emot svenskt bistånd. Detta uttrycks dels i ett antal dokument där en policy gällande korruption redovisas, dels i de avtalskrav som ställs. I Sidas korruptionspolicy²⁵ beskrivs utförligt hur personal i Sida ska agera i kontakter med samarbetspartner i Sverige och i samarbetsländerna. I policydokumentet framgår att analyser av risker för förekomst av oegentligheter ska utgöra en viktig utgångspunkt i arbetet och att varje organisations kapacitet att stå emot korruptionsförsök ska bedömas. Ledningen inser också att det finns en risk att den egna personalen kan utsättas för situationer där oegentligheter aktualiseras.

Ansvar för frågor som gäller korruption och andra oegentligheter är uppdelat inom Sida. När det gäller korruption som ett problem i biståndsverksamheten finns en särskild utsedd expert²⁶ för detta inom Sida. Myndigheten har beskrivit riskerna i dokument som är avsedda att användas i biståndsverksamheten ute i världen²⁷. När det gäller korruption i den egna organisationen hänvisar intervjuade chefer till det normala linjeansvaret. Detta betyder att det är cheferna som ansvarar för att verksamheten inte utsätts för korruption eller andra oegentligheter. Generaldirektören fattar beslut om regler och policyer.

²⁰ Se Bilaga 3.

²¹ Se Tabell 2.

²² Samtliga iakttagelser bygger på insamlade dokument och genomförda intervjuer med representanter från Sida, SEKA, SMR, Forum Syd, de 15 Sveo som listats i bilaga 2 samt de LEO som utfört de projektarbeten som också utgör fokus i granskningen.

²³ Kontrollmiljön definieras av myndighetsledningen som även innefattar avdelningschefen för SEKA.

²⁴ Se bilaga 3 med förteckning över personer som intervjuats.

²⁵ Sidas antikorrupsionsregel.

²⁶ Se bilaga 3 med förteckning över personer som intervjuade.

²⁷ Se vidare under avsnittet 3.2.3 Kontrollfunktioner.

Ledningen har haft anledning att ta ställning till ett förhållandevis litet antal fall av misstänkt korruption och andra oegentligheter i den egna verksamheten under de senaste tre åren.

Ramorganisationerna, Sveo och LEO

Kontrollmiljön i de två ramorganisationer som undersökts liknar den som gäller för Sida. Detta framgår av intervjuer med representanter för ledande företrädare för de två ramorganisationerna²⁸. Inom ramorganisationerna finns insikt om problemet med korruption och andra oegentligheter i allmänhet, men till skillnad från vad som gäller inom Sida saknas en djupare insikt om de risker för korruption som även den egna verksamheten kan anses vara förknippad med. Några särskilda regler eller riktlinjer som fokuserar på korruption finns inte i SMR eller Forum Syd. I stället hänvisas till Sidas regelverk som redovisats ovan. SMR hänvisar till ett norskt dokument²⁹ som avses implementeras i den svenska verksamheten.

Kontrollmiljön i samtliga de Sveo som undersökts kännetecknas av att ledningen³⁰ har en insikt om problemen med korruption och andra oegentligheter i allmänhet i de länder där verksamheterna bedrivs. I intervjuer anger enskilda representanter för 10³¹ av 15 organisationer att det hypotetiskt kan finnas problem i den egna verksamheten. Ingen ledning är dock aktiv i att internt kommunicera den korruptions- och oegentlighetsproblematik som kan vara förknippad med den aktuella typen av verksamheter som bedrivs. Samtliga intervjuade ledningsrepresentanter för Sveo bedömer att riskerna i den egna verksamheten är förhållandevis liten. Samtliga ledningsrepresentanter för de Sveo³² som ingår i SMR hänvisar vidare till den värdegrund som finns i de egna organisationerna och att denna utgör en styrande, positivt återhållande och reglerande faktor när det gäller risk för korruption eller andra oegentligheter. Några särskilt beskrivna rutiner för hur man ska hantera eventuella fall finns inte i någon av organisationerna. Riksrevisionen bedömer att orsaken till detta är att det normalt inte uppdagats någon korruption eller andra oegentligheter som skulle motivera att det tas fram särskilda rutiner för detta.

Kontrollmiljön i LEO bedöms vara bristfällig. Ingen av de ledande representanterna för en sådan organisation har etablerat en tillfredsställande kontrollmiljö. Samtliga intervjuade uppger att det inte förs interna samtal om risker för korruption samt att inga regler är upprättade för hur de anställda ska förhålla sig när det gäller kontakter med externa parter. Ingen av repre-

²⁸ Se bilaga 3 med förteckning över personer som intervjuats.

²⁹ Guidelines for the handling of corruption, suspicions of corruption or bad financial management. Norsk Misjons Bistandsnemnd.

³⁰ Se bilaga 3 med förteckning över personer som intervjuats.

³¹ Caritas, Evangeliska Frikyrkan, Trosnistan, WWF, NAV Partners, Vi Planterar Träd, Safina, Ihanja brunnar, Centerkvinnorna i Halland, Rotary Distrikt 2350.

³² Svenska Alliansmissionen, Caritas, Trosnistan mission, NAV Partners och Evangeliska Frikyrkan.

sentanternas för en LEO kan redogöra för hur Sidas etiska regler på området ser ut eller vad dessa skulle betyda för den egna verksamheten. En person³³ hänvisar till Sidas allmänna villkor, dock utan att i intervjuögonblicket kunna redogöra för innehållet i denna del. Sidas syn vad gäller korruption och andra oegentligheter har därmed inte nått ut till LEO i de undersökta fallen.

3.2.2 Riskbedömningar

I samband med beredning av nya insatser gör Sida en analys av risker. Sida har emellertid inte gjort några särskilda analyser av risken för korruption och andra oegentligheter i den egna verksamheten. I intervjuer som vi genomfört med representanter för ledningen³⁴ hänvisas till att Sida i handläggningen och vid dimensioneringen av revisionsinsatser tillämpar ett risktänkande som innebär att risken för olika typer av problem, exempelvis korruption och andra oegentligheter, får styra planeringen och genomförandet av revisionsinsatser.

Varken ramorganisationerna eller någon Sveo har gjort några analyser där risken för korruption eller andra oegentligheter innefattas.

Även de lokala organisationerna saknar analyser som omfattar risker för korruption eller andra oegentligheter.

3.2.3 Kontrollfunktioner

Sida

Sida har förhållandevis tydliga regler som anger vilka etiska förhållnings-sätt som gäller för arbete med bistånd. I Sidas Allmänna villkor anges att kontrakt och upphandlingar ska vara affärsmässiga och att konkurrensmöj- ligheter ska sökas och utnyttjas. I anvisningarna³⁵ för bidrag till enskilda organisationer nämns inte korruptionsrisker specifikt. I en vägledning³⁶ om korruption beskrivs ingående vad korruption är, var och hur korruptionen kan förekomma samt vad den enskilda tjänstemannen ska göra om korruption skulle förekomma. Reglerna levandegör på ett tillfredsställande sätt hur man i organisationen ska förhålla sig till korruption samt vad som måste gö- ras för att minska riskerna. I en revisionshandledning³⁷ beskrivs korruptions- risker i verksamheten. Den är tydlig och understryker att biståndsverksamhet ofta bedrivs i miljöer där det förekommer korruption. Vidare sägs:

³³ En intervjuad projektledare för projekt SA4, se bilaga 3.

³⁴ Se förteckning över i personer som intervjuats i bilaga 3.

³⁵ Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingsarbete med egeninsats, Sida, april 1998.

³⁶ En vägledning vid misstanke om Korruption, Sida, februari 2003

³⁷ Revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer, Sida, maj 2004.

Det är viktigt att revisorn i sin riskbedömning och planering tar hänsyn till den påtagliga risken. Alla organisationer, svenska och utländska, bör betona denna påtagliga risk för sin revisor för att säkerställa att han eller hon tar hänsyn till detta i sitt arbete. Följaktligen bör också alla bidragsförmedlande organisationer föra vidare detta krav till nästföljande led. Utöver detta finns etiska regler³⁸ som beskriver vad som gäller för representation, deltagande i konferenser med mera. Det finns emellertid inga särskilda uppföljningsrutiner som tar sikte på att kontrollera att reglerna följs. Sådana kontroller förutsätts respektive chef ansvara för inom sitt ordinarie verksamhetsansvar³⁹.

Nyanställda får instruktioner och information om gällande regelverk och förutsätts sedan löpande informera sig om nya regler eller förändringar av befintliga regler. Ibland skickas det ut information om nyheter eller förändringar. Av en intervju med Sidas chefsjurist framgår att Sida inte tillämpar någon särskild rutin med årlig och skriftlig försäkran från de anställda att de har tagit del av gällande regler⁴⁰.

När det gäller arbetsorganisation har Sida tillämpat en informell modell med arbetsrotation. Något formellt beslut om denna modell finns inte, men av intervjuer framgår att Sida arbetar på detta sätt. Sida söker undvika ensamhandläggning.

SEKA tillämpar ett teaminriktat arbetssätt i de beredningsprocesser som leder fram till beslut om bistånd. Arbetsprocessen bygger på ett nära samarbete mellan personal inom SEKA respektive de olika ramorganisationerna. SEKA:s interna beredning av ansökningar från ramorganisationerna involverar ett tillräckligt stort antal befattningshavare och funktionärer för att opartiskhet ska präglade beslutsfattandet.

Ramorganisationerna, Sveo och LEO

Samtliga ramorganisationer och de Sveo som Riksrevisionen undersökt har kännedom om Sidas etiska regler. Detta framgår av de genomförda intervjuer som gjorts med ledande representanter för ramorganisationerna och de olika Sveo som undersökts. De har i samtliga fall regler som anger hur man som handläggare ska förhålla sig när det gäller etiska frågor som gäller jäv, representation och utlandsresor. Det finns dock inte i någon organisation regler avseende korruption eller oegentligheter i den egna organisationen. SMR och de organisationer som ingår i SMR hänvisar genomgående till den gemensamma värdegrunden och den återhållande effekt denna har på risken för korruption och andra oegentligheter. När det gäller arbetsorganisation

³⁸ Etiska regler, Sida.

³⁹ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

⁴⁰ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

har varken ramorganisationerna eller Sveo genomfört några särskilda åtgärder som tar sikte på att minska risken för korruption.

LEO har inte i något fall uppvisat etiska regler som fokuserar på korruption och andra oegentligheter. När det gäller arbetsorganisation har ingen LEO genomfört några särskilda åtgärder som tar sikte på att minska risken för korruption.

3.2.4 Kontrollåtgärder

Sida/SEKA

SEKA:s biståndsverksamhet som bedrivs i projektform förmedlas i huvudsak av fjorton ramorganisationer, vilket nämnts ovan. En av anledningarna till att man har ett begränsat antal organisationer som samarbetspartner är just själva kontrollsyftet. Detta framgår av intervjuer som gjorts med ledande företrädare för Sida. Sida vill genom att etablera långsiktiga relationer med ett antal organisationer skaffa sig förutsättningar för insyn och förståelse för hur organisationer verkar för att säkerställa en hög kvalitet i biståndsverksamheten. Projektverksamheten är omfattande både räknat i kronor och i antal projekt. Totalt bedrivs det cirka 6 000 projekt som finansieras via Sida. Att bygga upp en egen organisation som klarar av att hantera så pass många projekt samtidigt har bedömts som olämpligt eller svårt. Därför bedöms⁴¹ det av Sida som lämpligt att etablera samarbeten med ett antal ramorganisationer på det sätt som gjorts.

Ramorganisationerna samarbetar i sin tur med ett antal organisationer på nationell, regional eller lokal nivå för att kanalisera ut medel till projekt. Det förekommer att projektverksamheter⁴² som finansierats med Sidamedel kanaliseras upp till fem nivåer innan det omsätts i konkret verksamhet. Oftast finns det en lokal organisation på plats i biståndslandet som utför projektarbetet.

Sida kontrollerar verksamheten på sex sätt enligt organisationens kontroller⁴³.

För det första har själva ansökningsprocessen ett kontrollerande inslag, se ovan under avsnittet om kontrollfunktioner. Här kommer ett flertal personer att ges insyn i processen och beredningen, något som innebär ett inslag av kontroll.

För det andra genomförs så kallade kapacitetsstudier, systemrevisioner och utvärderingar av ramorganisationerna. Detta innebär att organisationen på uppdrag av Sida granskas utifrån ett kvalitetsperspektiv. En konsultbyrå ges med ett antal års mellanrum i uppdrag att granska hur organisationen

⁴¹ Se förteckning över intervjuade personer i bilaga 3.

⁴² Se exempelvis projekt K 4 i tabell 2

⁴³ Se förteckning över intervjuade personer i bilaga 3.

i fråga säkerställer att biståndsverksamheten lever upp till den kvalitet som Sida förväntar sig. Genom kapacitetsstudier bedöms organisationens förmåga att hantera svenska statliga biståndsmedel. Systemrevisionen fokuserar, i hela samarbetskedjan, på om ramorganisationen i fråga byggt upp lednings-, styr- och kontrollmekanismer som leder till att det finns skäl att anta att projekten når uppsatta mål.

För det tredje förs en löpande dialog genom kvartals- och årsmöten med ramorganisationerna och även i förekommande fall i samarbetsländerna. Ansvar för fältbesöken har i huvudsak lagts ut på ramorganisationerna. Normalt är det den regionansvariga handläggaren som åker ut till ett eller flera av de länder som han eller hon har ansvar för.

För det fjärde görs kontroller av projektverksamheten via revisorer. Avrapporteringen görs skriftligen. Denna översätts till engelska och skickas uppåt i den hierarki av organisationer som så småningom får kontakt med ramorganisationen. Varje nivå ska kontrollera den underliggande nivån. I själva projektverksamheten anlitas en lokal revisor som utfärdar ett revisionsintyg. LEO skickar revisionsintyget och resultatrapportering till Sveo som anlitar en svensk revisor. Denna kontroll- och revisionsprocess redovisas utförligt i avsnitt 2.5.

För det femte granskar handläggare på ramorganisationen det samlade materialet.

För det sjätte granskar Sida ramorganisationens årsredovisning. I denna ges en bild av hur den samlade biståndsverksamheten fungerat under det aktuella året. Redovisningen är förhållandevis översiktlig och innebär en sammanfattning av projektverksamheter på olika målområden. Årsredovisningen tjänar som underlag för Sida när framtida verksamhet sedan ska planeras.

Av ovanstående redovisning av Sidas kontrollverksamhet framgår att den är förhållandevis mångfasetterad. Kontroller av verksamheten bedrivs på ett flertal olika sätt. Sida lämnar över mycket av ansvaret för kontrollverksamheten till ramorganisationerna. Sida har dock inte organiserat någon särskild kontrollverksamhet som enbart har till uppgift att upptäcka eller förhindra förekomst av korruption, varken inom Sida och ramorganisationerna eller i de projektverksamheter som bedrivs i biståndsländerna.

Ramorganisationerna, Sveo och LEO

De två ramorganisationerna och de olika Sveo som undersökts kontrollerar projektrapportering från respektive underliggande nivå, vilket betyder att Sveo kontrollerar LEO:s rapporter.

Samtliga ramorganisationer och Sveo som undersökts genomför besök på fältet i kontrollsyfte. Inga av dessa besök tar dock sikte på förekomst av korruption eller andra oegentligheter i första hand. Besöken har mer en uppföljande karaktär där fokus riktas på genomförda aktiviteter och resultat. Detta framgår av de intervjuer som gjorts med chefer och handläggare på de två ramorganisationerna och de Sveo som Riksrevisionen undersökt.

Varken ramorganisationerna eller de olika Sveo genomför några granskningar av LEO:s ekonomiska redovisning. Denna granskning utförs av de lokala revisorerna. Detta innebär att ingen representant från Sida eller annan kontrollmyndighet har granskat räkenskaperna i det sista ledet. Sida har därmed helt förlitat sig på att den lokala revisorn i sista ledet genomfört en korrekt granskning och fullständigt rapporterat sina iakttagelser och slutsatser.

Ingen LEO genomför direkta kontroller av den egna verksamheten med fokus på att identifiera korruption eller andra oegentligheter. Ledande företrädare eller projektledare från samtliga undersökta LEO anger i intervjuer⁴⁴ att de har tillräcklig insikt i vad som görs i projektens olika delar. Intervjuade representanter från LEO menar därför att det inte behövs någon särskild kontroll.

3.2.5 *Kommunikation och information*

I intervjuer⁴⁵ med ledande representanter för Sida har det framkommit att myndigheten varit aktiv i arbetet med att kommunicera risker och problem med korruption och andra oegentligheter i biståndsverksamhet. Det som kommunicerats anges ha handlat om problemen i allmänhet ute i samarbetsländerna. När det gäller den egna verksamheten har Sidans kommunikation till personalen enbart gällt regler om jäv, resor, konferenser, luncher och dylikt. Informationen har kommunicerats till samtliga handläggare inom SEKA. Handläggarna på SEKA har däremot inte getts någon mer ingående information om hur man i det dagliga arbetet ska uppmärksamma hur försök till påverkan kan göras i mer avancerad form, exempelvis ute på resor i mottagarländerna. Detta uppger handläggare på Sida i de intervjuer⁴⁶ som genomförts.

Inom ramorganisationerna och Sveo är förhållandena desamma som på Sida när det gäller kommunikation och information om risker för korruption och andra oegentligheter samt förhållningssätt med mera. Detta framgår av de intervjuer som gjorts med ledande befattningshavare för organisa-

⁴⁴ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

⁴⁵ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

⁴⁶ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

tionerna. Den information som kommuniceras gäller således korruption i allmänhet i de aktuella samarbetsländerna. När det gäller den egna organisationen handlar den kommunicerade informationen om regler som gäller jäv, resor, deltagande i konferenser med mera. Någon särskild information om hur enskilda handläggare ska förhålla sig till risker för korruption och andra oegentligheter i den dagliga handläggningen förekommer inte.

Inom LEO förekommer ingen kommunikation eller information om korruption i den egna verksamheten.

3.2.6 Uppföljning

Uppföljande verksamhet är vanligt förekommande inom såväl Sida/SEKA som ramorganisationerna och Sveo. Projekten följs upp löpande och rapporteras till styrelserna samt uppåt i den hierarkiska biståndskedjan. Ingen av de nämnda organisationerna har emellertid organiserat och utfört något löpande kontrollarbete som tar sikte på att förhindra och upptäcka korruption, vilket framgår i avsnitt 3.2.4 Kontrollåtgärder. Någon uppföljning av om de etiska reglerna följs har därvid inte heller kunnat göras inom Sida, de två ramorganisationerna och Sveo. Detta framgår av intervjuer som gjorts.

LEO har inte utfört något kontrollarbete som tar sikte på att förhindra och upptäcka korruption. Någon uppföljning av att reglerna följs har därför inte heller kunnat göras. Detta framgår av de intervjuer som gjorts med representanter för LEO i de aktuella samarbetsländerna⁴⁷.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Sidas bistånd som kanaliseras ut i samarbetsländerna via enskilda organisationer är inte tillräckligt skyddat mot korruption och andra oegentligheter. Följande iakttagelser har gjorts:

Sida har inte förmått sprida information om hur ett effektivt skydd ska organiseras hela vägen ut till LEO. Signalstyrkan har visat sig avta i takt med de underliggande nivåer som passeras.

Ingen av de organisationer som granskats eller undersökts klarar att uppfylla samtliga COSO-modellens sex kriterier som gäller kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning. Sida och Sveo är de enda organisationer som uppvisar tillfredsställande resultat gällande något eller några av de sex ovan nämnda kriterierna.

⁴⁷ Se förteckning över personer som intervjuats i bilaga 3.

- Kontrollmiljön är tillfredsställande inom Sida och ramorganisationerna, men kontrollmiljön är inte tillfredsställande inom de Sveo och LEO som undersökts.
- Riskbedömningar som innefattar korruption och andra oegentligheter har inte gjorts av Sida eller någon undersökt organisation.
- Övergripande kontrollfunktioner har på ett tillfredsställande sätt organiserats på Sida. Ingen annan organisation som undersökts har tillfredsställande övergripande kontrollfunktioner.
- Kontrollåtgärder som tar sikte på förekomst av korruption eller andra oegentligheter har varken organiserats eller genomförts på ett tillfredsställande sätt av Sida eller i någon av de undersökta organisationerna.
- Relevant information har inte spridits och kommunikation har inte skett på ett tillfredsställande sätt inom Sida eller i någon av de undersökta organisationerna.
- Uppföljning har inte gjorts på ett tillfredsställande sätt i någon av de organisationer som undersökts.

Sida har satt sin tillit till dokumentstyrning i en utsträckning som inte kan anses vara lämplig eller ändamålsenlig med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i de aktuella miljöerna.

Sida har inte lyckats föra ut de krav som finns i de allmänna villkoren till projektmiljöerna och projekten.

Det organisatoriska skyddet mot korruption och andra oegentligheter har sådana brister att det finns risk för förekomst av oegentligheter.

4 Skyddet mot oegentligheter i praktiken

4.1 Bedömningskriterier

Granskningens andra revisionsfråga syftar till att bedöma i vad mån man i praktiken kunnat skydda sig mot förekomst av oegentligheter i biståndet.

Revisionsfrågan är:

- Är Sidas interna kontroll tillräckligt effektiv för att det ska vara möjligt att i praktiken skydda sig mot oegentligheter i projektverksamheten ute i samarbetsländerna?

Riksrevisionen har granskat 15 biståndsprojekt⁴⁸ i södra Afrika. Syftet har varit att bedöma förutsättningarna för en effektiv kontroll och om eventuella väsentliga fel har uppmärksammats. Syftet har vidare varit att bedöma om avrapportering skett på överenskommet sätt, dvs. i huvudsak genom avlämnade revisionsintyg. Granskningen har utgått från god redovisningssed och god revisions⁴⁹. Detta innebär att de 15 ovan nämnda projekten har granskats utifrån:

- Revisorernas roll, behörighet och prestationer
- Bokförarnas kompetens
- Räkenskapernas och resultatrapporteringens fullständighet
- Omotiverade kostnader
- Oriktiga handlingar
- Brister i efterlevnad av nationella regler
- Brister i efterlevnad av Sidas regler
- Övriga brister

⁴⁸ Utöver de nämnda 15 projekten har ytterligare 12 projekt granskats på ett översiktligt sätt. Det gäller i huvudsak projekt som är angränsande till de 15 projekten, exempelvis kan det gälla en förlängning av det projekt som granskats. Dessa 12 projekt utgör stöd i kartläggnings- och analysarbetet inom ramen för granskningen, men kommenteras inte ytterligare i föreliggande rapport.

⁴⁹ Se not 1 och not 2.

4.2 Iakttagelser

4.2.1 Revisorerna

Brister i dialogen mellan Sida och de svenska revisorerna

Riksrevisionen har iakttagit väsentliga brister i dialogen mellan Sida och de svenska revisorerna när det gäller att ge och ta emot en beställning av en granskning som ska leda fram till ett revisorsintyg och motsvarande i givande och mottagande av revisorsintyget. Bristerna berör avsedd innebörd av ”god revisionsssed” och av Sida:s revisionsinstruktion. Därigenom har Sida riskerat att missförstånd uppstår avseende i vilken grad Sida kan förlita sig på och dra nytta av innehållet i revisorsintygen. Revisorerna har inte uppmärksammat Sida på denna risk.

Lokala och svenska revisorers roller

Projektarbetet revideras av lokala revisorer i de samarbetsländer där projektarbetet bedrivs. Dessa ska uppfylla vissa krav⁵⁰ som definierats av Sida. Ju mer medel som projektet omsluter desto mer kvalifikationer måste revisorn ha. Det är LEO som ansvarar för att anlita revisorer och för att förmedla utfärdade revisionsintyg till Sveo. Revisionsintygen granskas av svenska revisorer som med intyget som grund uttalar sig om räkenskaperna. Revisionen utförs således av revisorer på plats i de kommuner eller regioner där LEO bedriver sin verksamhet.

Förutsättningarna för snabba och enkla kontakter mellan revisorerna – de lokala och de svenska – är ofta mindre goda, delvis beroende på ojämn kvalitet vad gäller postgång, telefonförbindelser och tillgång till Internet. Riksrevisionen har intervjuat samtliga svenska revisorer som reviderat de granskade projekten. Intervjuerna visar att de svenska revisorerna inte i något fall tagit kontakt med den lokala revisorn när de i sin tur bedömt revisionsintyg, slutrapport och andra eventuella handlingar som Sveo försett dem med. De svenska revisorernas insatser har således begränsats till att läsa intyget från den lokala revisorn och ta del av de övriga handlingar – exempelvis slutrapporten – som Sveo förser dem med.

Den lokala revisorns roll har, mot bakgrund av den kontrollstruktur som byggts upp, kommit att få en avgörande betydelse för den slutliga bedömning som görs i Sverige. Kvaliteten i intygen från den lokala revisorn förutsätts vara god. Någon kontroll av kvaliteten på den granskning som den lokala revisorn gjort har inte förekommit i något av de projekt som granskats.

⁵⁰ Se vidare avsnitt 2.5 samt även dokumentet Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer – Allmänna villkor, Sida, april 2003.

De lokala revisorerna arbetar under olika förhållanden. Granskningen visar att det i ett fall saknades en förståelse för revisorns roll och kopplingen mellan projektledning, styrelse och revisor. Nedanstående exempel visar detta⁵¹:

Ett projekt i norra Tanzania hade som syfte att ge utbildning i hiv/aids-prevention. Riksrevisionen konstaterade vissa allvarliga brister i räkenskaperna. Revisionsintyget innehåller ingen anmärkning och revisorn har därmed godkänt räkenskaper och resultatrapportering. Företrädarna för Riksrevisionen meddelade därför att ett möte måste ordnas med revisorn. På mötet fördes ett intensivt samtal där revisor, granskningsteam samt projektledning deltog. Plötsligt hävdade biståndsprojektets projektledare att revisorn nu förlorat sitt uppdrag som revisor för organisationen.

Ovan framgår att det kan råda oklarhet i frågan om på vems uppdrag revisorn arbetar. Styrelsen är den aktör som ska anlita eller avskeda en revisor, inte projektledningen.

Nedanstående exempel⁵² indikerar att en revisor på plats ute i de lokala samhällena inte alltid orkar, eller vill, stå emot klienten. Revisorn kan, i syfte att behålla sitt uppdrag, lockas att godkänna förhållanden som annars inte borde ha godkänts.

Vid en granskning av en projektverksamhet som bedrivits av en kyrka i Kenya belägen nära Victoriasjön framkom vissa allvarliga brister i räkenskaperna. När Riksrevisionens granskningsteam kontaktade revisorn och påtalade bristerna upp-gav denna att han också iakttagit bristerna. Revisionsintyget var emellertid utan anmärkning. De kostnadsförda investeringarna var mycket bristfälligt dokumenterade i räkenskaperna och gick heller inte att verifiera genom fältstudier och intervjuer.

De lokala revisorernas behörighet

Sida definierar kompetenskrav för de lokala revisorerna. Granskningen visar att fyra av revisorerna⁵³ inte haft formella kvalifikationer som svarar mot de som Sida definierat i sina anvisningar.

⁵¹ Se projekt TZ 6 i tabell 2.

⁵² Se projekt K 2 i tabell 2.

⁵³ Se projekt TZ 3, TZ 4, SA 1 och SA 2.

De lokala revisorernas rapportering

Revisorernas rapportering har kunnat bedömas av Riksrevisionen genom de granskningar som gjorts av projektens räkenskaper, resultatrapportering samt övrig information som verifierar genomförda projektverksamheter. Granskningen visar att det efter 14 av 15 revisioner avgetts revisionsintyg utan anmärkning⁵⁴. Riksrevisionen har emellertid i tio av dessa funnit sådana fel och brister som enligt Riksrevisionens bedömning borde ha framgått av revisionsintyget. I avsnitten 4.2.2 – 4.2.8 redovisas olika typer av brister som uppmärksammats i projektens räkenskaper. I tabell 2 nedan redovisas bristerna för respektive projekt.

De svenska revisorernas rapportering

De svenska revisorerna har som nämnts ovan inte tagit några kontakter med de lokala revisorerna i samband med revisionerna. De har inte heller uppmärksammat en förhållandevis stor andel fel och brister i de räkenskaper som de lokala revisorerna godkänt. De svenska revisorerna har inte gjort riskanalyser som motiverat dem att ta extra kontakter med de lokala revisorerna eller att vidta andra kompenserande åtgärder.

Tabell 2. Brister och fel i 15 granskade projektverksamheter

Projekt	Borde haft anmärkning i revisionsintyget	Räkenskapernas och resultatredovisnings fullständighet			Oriktiga handlingar	Sidas allmänna villkor ej implementerade	Sidamedel ej på separat bankkonto
		Huvudbok saknas	Anläggningsregister saknas	Verifikat saknas			
TZ 1	X	X	X			X	X
TZ 2							
TZ 3						X	
TZ 4						X	
TZ 5	X				X	X	
TZ 6	X	X	X	X	X	X	
K 1	X	X	X		X	X	
K 2	X		X	X	X	X	
K 3	X		X	X		X	
K 4							X
SA 1	X		X	X			X
SA 2	X		X	X			X
SA 3							X
SA 4	X						
N	X		X	X	X	X	

⁵⁴ Det orena intyget gäller projektet SA 4, se vidare tabell 2.

4.2.2 Bokförarens kompetens

Det förekommer kompetensskillnader mellan bokförarna i de olika projekten. I främst de stora och projekterfarna organisationerna har kompetensen hos bokförarna varit förhållandevis hög, utom i några få undantagsfall. I en stor sådan organisation⁵⁵, som fått medel från Sida under en längre tid, förekom oordning:

I ett projekt som bedrevs av en kyrka i Dar es Salaam (Tanzania) framkom brister i räkenskaperna. Personalen hänvisade till tidigare anställda som inte arbetade för kyrkan längre. Ett 20-tal pärmar uppvisades med olika kvitton och annat underlag. Hur dessa kopplades till just det granskade projektet och dess aktiviteter var delvis oklart. Inte heller kunde några dokument visas som angav vad som gjorts inom projektet. Inga rapporter, seminarieprogram, kallelser, närvarolistor etc. kunde tas fram. Riksrevisionens granskningsteam arbetade tillsammans med personalen från kyrkan i syfte att söka kopplingar till projektet, men misslyckades. Mitt bland alla oordnade dokument fanns ett brev från en tidigare projektledare som även skött räkenskaperna i en tidig fas av projektet. Han angav i brevet att det föreföll ha stulits pengar ur projektet. Revisionsintyget var utan anmärkning.

I några mindre organisationer⁵⁶ har bokförarna varit olämpliga för sin uppgift genom den brist på kompetens som de uppvisat.

4.2.3 Räkenskapernas och resultatredovisningens fullständighet

Redovisningen av projekten är i ett flertal fall inte fullständig. I ett exempel⁵⁷ saknades fem månaders räkenskaper, något som gör det omöjligt att bedöma projektet. I ett annat projekt⁵⁸ hade bokföraren avstått från att redovisa intäkter som den svenska biståndssatsningen genererade. Det gällde en utbildningsinstitution där intäkterna beräknas ha uppgått till 30 % av de utgifter som finansierats med Sidamedel. Avsaknaden av denna information gör att det är svårt att bedöma den aktuella projektverksamheten.

Räkenskaperna är inte alltid uppdelade på de enskilda projekten. Det förekommer att flera Sidafinansierade projekt⁵⁹ som löper parallellt och delvis överlappande sett över tiden redovisas per kalenderår i stället för per projekt, något som inte uppmärksammats av Sida.

I tre fall saknas huvudbok^{60 61}.

⁵⁵ Se projekt TZ 1 i tabell 2.

⁵⁶ Se projekten TZ 6, K 1, K 2, K 3 och N i tabell 2.

⁵⁷ Se projekt N i tabell 2.

⁵⁸ Se projekt N i Tabell 2.

⁵⁹ Se projekt TZ 3, TZ 4, TZ 5, SA 1 och SA 2 i tabell 2.

⁶⁰ En huvudbok är en systematisk sammanställning av bokförda affärshändelser. Syftet är att bokföring ska ske på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera fullständigheten i bokföringsposterna och överblicka verksamhetens förlopp, ställning och resultat.

⁶¹ Se projekt TZ 1, TZ 6 och K 1 i tabell 2.

Formella underlag saknas i en stor andel av de granskade projekten. I ca 75 % av de granskade projekten⁶² saknas det, i större eller mindre omfattning, tillräckliga underlag för att det ska vara möjligt att följa vad betalningen avser samt vem som är den slutliga mottagaren. Bristerna är i hälften av fallen stora vad gäller andel av budgeten samt räknat i antal kronor. I några fall⁶³ rör det sig om bristfälliga underlag som uppgår till hälften av projektbudgeten. Flera olika fall finns att kommentera:

I ett projekt som granskats fann granskningsteamet att det saknades huvudbok, inventarieförteckning (trots att de inskaffat bil m.m.) samt att en stor andel av utgifterna inte kunde verifieras med underlag. 54 % av utgifterna gick inte att spåra. Trots samtal med personal och efterforskningar på plats kunde granskningsteamet inte skaffa sig en verifierad uppfattning om projektets egentliga verksamhet. Revisionsintyget var utan anmärkning.

Förutom underlag till själva utbetalningen ska det finnas anläggningsregister där tillgångar överstigande vissa belopp registreras. I hälften av de granskade projekten⁶⁴ saknades anläggningsregister.

Därutöver ska det finnas information som styrker genomförandet av projektens aktiviteter. Det kan röra sig om inbjudningar till konferens, konferensprogram, närvarolista, kvittenslista för de arvoden som utbetalas vid seminarier och möten, dokumenterad konversation via brev eller e-post m.m. Riksrevisionen konstaterar att det i många fall brister i dessa delar i de projekt som granskats⁶⁵. I några fall⁶⁶ finns det en tillfredsställande dokumentation, men det normala är att det saknas en eller flera viktiga delar för att det ska vara möjligt att i efterhand verifiera genomförandet av aktiviteterna.

En projektledare för ett utbildningsprojekt i Sydafrika har ansvarat för anordnande av seminarier, kurser med mera. På våren och sommaren 2004 gjordes stora ekonomiska uttag ur projektet. Utbetalningarna gjordes via check. Mottagare var projektledaren, som även löst ut dessa kontant. På frågan vad dessa gällde framkom att det rörde sig om genomförande av ett antal konferenser. Granskningsteamet efterfrågade om det fanns några dokument som verifierade dessa konferenser. Svaret var nej. Enligt projektledaren fanns inga kvitton från konferenserna, hotellen, mat, ersättningar för resor och traktamenten. Inte heller fanns det inbjudningar, närvarolistor eller program. Inga e-mail fanns att tillgå som skulle styrka att konferensen genomförts. Projektledaren menade att man ibland ringde runt och samtalade om det hela och att alla sedan samlades och genomförde mötena enligt vad som överenskommits per telefon. Granskningsteamet saknade möjligheter att verifiera det som angavs av projektledaren.

⁶² Se projekt TZ 1, TZ 3, TZ 4, TZ 5, TZ 6, K 1, K 2, K 3, SA 1, SA 2 och N i tabell 2.

⁶³ Se projekt TZ 6 och K 2 i tabell 2.

⁶⁴ Se projekt TZ 1, TZ 6, K 1, K 2, K 3, SA 1, SA 2 och N i tabell 2.

⁶⁵ Se tabell 2.

⁶⁶ Se projekt TZ 2, K 4 och SA 3 i tabell 2.

I ett projekt i centrala Tanzania förekom en kombination av brister där avsaknaden av handlingar tillsammans med inkorrekta attestförfaranden gjorde att granskningsteamet kunde konstatera att projektmiljön var problematisk utifrån ett oegentlighetsperspektiv. I exemplet nedan⁶⁷ ges en bild av denna projektmiljö:

I urfasningen av ett längre skolprojekt betalades resetraktamenten m.m. ut till chefen för kommunen och projektledaren. Dessa två personer attesterade utbetalningarna trots att det var de som deltagit i rese- och mötesverksamheterna. Reseräkningarna uppgick till 13 % av hela projektbudgeten. Det saknades uppgifter om var övernattningar gjorts samt vilka människor som träffats. Granskningsteamet efterfrågade dokumentation som verifierade vad som skett, exempelvis listor på personer som tagit emot ersättningar för att närvara på de uppgivna mötena. Projektledningen kunde inte prestera förklaringar på vad som skett. Det gick således inte att kontrollera de få uppgifter som fanns.

4.2.4 Omotiverade kostnader

I några av de granskade projekten har det gjorts utbetalningar som inte kan anses motiverade med hänsyn till projektets inriktning och de allmänna omständigheter som gäller i de aktuella regionerna eller länderna. I ett exempel⁶⁸ betalades det ut ett förhållandevis omfattande belopp sedan ett tak på en skola blåst bort i en storm. I kontraktet med hyresvärden stod emellertid att just den typen av kostnader skulle hyresvärden stå för.

I ett projekt⁶⁹ har granskningen visat att ersättningar i form av löner och andra förmåner uppgår till nivåer som överstiger vad som är normalt eller marknadsmässigt i de aktuella regionerna eller länderna. Exempelvis kunde en projektledare tjäna åtta gånger mer än de lärare som utgjorde kärnan i projektverksamheten. I ett projekt⁷⁰ har ett lån efterskänkts på ett omotiverat sätt. I ytterligare ett annat projekt har det löpande flutit ut pengar där syftet med betalningarna varit oklara. Det gäller ett projekt⁷¹ som bedrevs i en förstad till Namibias huvudstad Windhoek där det i tre år betalades ut månadsvisa belopp motsvarande 7 500 kronor till en konsult i Sydafrika.

Granskningsteamet frågade projektledaren vem den aktuella konsulten var samt vad han hade för koppling till projektet. Projektledaren som inte var beredd på frågan ställde sig hastigt upp och tog sig för pannan och sa: "Oj, vad ska jag säga. Vem är Peter? Ja, det är inte lätt att säga. Han är en viktig person i vår organisation och han hjälper styrelsen löpande." Något mer uttömmande svar än detta fick inte granskningsteamet.

⁶⁷ Se projekt TZ 5 i tabell 2.

⁶⁸ Se projekt N i tabell 2.

⁶⁹ Se projekt N i tabell 2.

⁷⁰ Se projekt TZ 3 i tabell 2.

⁷¹ Se projekt N i tabell 2.

Revisorn tillfrågades om det ovanstående exemplet. Revisorn uppgav att det sannolikt fanns någon form av överenskommelse mellan organisationen och konsulten om att denne skulle arbeta för att samla in pengar till organisationen.

4.2.5 Oriktiga handlingar

Räkenskaper och resultatrapportering ska hålla en hög kvalitet bland annat genom att samtliga handlingar som ingår i dessa ska vara korrekta. Så har det emellertid inte varit i samtliga granskade projekt. I en tredjedel av de projekt⁷² som ingått i granskningen har Riksrevisionen kunnat identifiera handlingar som kan bedömas vara oriktiga. I ett fall bedöms närvarolistor och kvittenser av traktamenten eller ersättningar för deltagande i seminarier ha upprättats i efterhand⁷³. Det är troligt att dessa listor använts för att projektledare eller annan person kopplad till projektet ska kunna ha kvitterat ut kontanta ersättningar.

I ett projekt⁷⁴ i Tanzania upprättades 2004 en stor mängd närvarolistor med plats för kvittenser för mötesdeltagare. Materialet utgjorde underlag för en kostnad motsvarande 3,6 miljoner tanzaniska shilling, ca 30 000 kronor. Mötena ägde emellertid aldrig rum. På ett av kvittensunderlagen angavs att mötet hölls den 12 juli 2004. Pengar togs emellertid först ut den 1 september samma år. Pengarna lades in i kassaskåpet över bokslutet samt den tid då slutrapporteringen skedde. I februari 2005 sattes pengarna in på ett annat konto tillhörande organisationen. Medlen har härigenom rapporterats som förbrukade trots att de funnits tillgängliga.

I vissa fall har det förekommit fakturor som är väl specificerade, men där själva varan inte står att finna i organisationens lokaler. I en organisation⁷⁵ i Namibia fanns uppgifter i räkenskaperna om nytillverkade möbler specificerade till ett värde av 25 000 kronor. Projektledaren uppgav, efter att först inte kunna erinra sig ”detta mycket stora belopp för möbler”, att det gällde bord m.m. till tre olika klassrum. Samtliga inventarier i de tre aktuella klassrummen har fotograferats och dokumenterats av granskningsteamet. Det totala värdet av dessa gamla, slitna och i vissa fall direkt uttjänta möbler uppgår till cirka 5 000 kronor enligt Riksrevisionens bedömning.

Vidare finns det misstankar om att lånehandlingar upprättats i efterhand⁷⁶ där syftet har varit att underbygga eller verifiera en utbetalning till exempelvis projektledaren eller koordinatören. I ett annat fall⁷⁷ förekom det en bilförsäljning:

⁷² Se projekt TZ 6, K 1, K 2, N, TZ 5 i tabell 2.

⁷³ Se projekt N i tabell 2.

⁷⁴ Se TZ 5 i tabell 2.

⁷⁵ Se projekt N i tabell 2.

⁷⁶ Se projekt K 1 i tabell 2.

⁷⁷ Se projekt K 2 och K 3 i tabell 2.

I en kenyansk kyrkas biståndsprojekt förekom försäljning av en bil. Enligt överlåtelseavtalet gällde det en så kallad SUV, dvs. en större jeep för transporter i svår terräng, av märket Mitsubishi Pajero. Priset sattes till 130 000 kenyanska shilling, motsvarande 13 000 kronor. Gransknings- teamet hade ingen möjlighet att studera bilens skick. Eftersom priset får bedömas vara lågt spårade granskningsteamet bilen, via Transportmi- nisteriet i Nairobi, och fann att det i de officiella registren rörde sig om en Ford från 1992. Kontraktet som upprättats mellan kyrkan och den för revisionen okända köparen byggde således på felaktiga uppgifter och det går inte att bedöma vad som egentligen skett i den transaktion som sägs ha ägt rum mellan parterna.

I ett annat fall har det förekommit tveksam hantering när det gäller inköp av en motorcykel. I detta fall⁷⁸ saknades ett anläggningsregister samtidigt som kvittot för den inköpta motorcykeln tappats bort. I stället infogades en kopia av en polisanmälan om det borttappade kvittot som underlag i räkenskaperna. Kostnaden kunde härigenom inte verifieras. I ytterligare ett annat fall⁷⁹ såldes en bil till en anställd person till ett pris som understeg den värdering som gjorts.

4.2.6 *Brister i efterlevnad av nationella regler*

Svenskt bistånd förutsätts ges och användas på ett sätt som svarar mot de nationella lagar och regler som är tillämpliga i det aktuella samarbetslandet. Detta betyder att obligatoriska skatter och avgifter måste inbetalas och att regler om arbetsmiljö m.m. måste följas. Revisorerna ska kontrollera att de regler som har relevans för räkenskaperna följs i de projekt som de reviderar.

I en tredjedel av de granskade projekten⁸⁰ har man brutit mot nationella lagar och regler som gäller inkomstskatt. Projekten har varken innehållit källskatt eller betalt in motsvarande medel till skattemyndigheten. I ett av dessa projekt⁸¹ har heller inga lagstadgade sociala avgifter betalats in.

4.2.7 *Brister i efterlevnad av Sidas regler*

Sida tillämpar en slags kontraktsstyrning av de biståndsmedel som betalas ut via enskilda organisationer. Detta betyder att Sida definierar icke förhandlingsbara krav på hur biståndet ska hanteras och vad som ska gälla i olika avseenden. Det gäller allt från redovisning och kontroll till rapportering med mera. Kontraktsstyrningen⁸² sker via ett antal olika hierarkiska nivåer där

⁷⁸ Se projekt K 3 i tabell 2.

⁷⁹ Se projekt K 4 i tabell 2.

⁸⁰ Se projekt TZ 1, TZ 6, K 3, SA 1, SA 2 och N i tabell 2.

⁸¹ Se projekt TZ 1 i tabell 2.

⁸² Se dokumentet Sidas bidrag till enskilda organisationer - Allmänna villkor, april 2003.

varje organisation som har en part i underliggande led förutsätts vidareförmedla Sidas krav till denna part. Varje organisation som har en part i underliggande led ska dessutom se till att Sidas krav implementeras i kontrakten samt i tillämpningen.

Granskningen visar att Sidas allmänna villkor inte tillämpas i tillräcklig utsträckning i LEO:s verksamhet i 9⁸³ av 15 fall.

Granskningen visar vidare att ett antal organisationer inte följt Sidas regler som anger att projektmedlen ska hållas skilda från övrig verksamhet och att medlen ska sättas in på ett eget konto i bank⁸⁴.

4.2.8 Övriga brister eller negativa omständigheter

Riksrevisionen har erfarit att det i vissa fall⁸⁵ upplevts som negativt att Riksrevisionen besökte de lokala organisationerna. Ett problem har varit de kompensande eller vilseledande manövrer som medvetet eller omedvetet gjorts från revisionsobjektets sida. Det finns i ett fall skäl att tala om försvårande av genomförande av granskning. När granskningsteamet anlände till en kyrka i Kenya, som enligt avtalet med Sida skulle ha byggt tak till skolbyggnader samt grävt brunnar, utspelade sig följande⁸⁶:

Granskningsteamet ordnade ett startmöte direkt efter ankomsten. På detta redogjordes noga vad syftet med granskningen och besöket var. Teamet nämnde projekt och projektnummer samt säkerställde att alla var införstådda med vad som gällde. Teamet förklarade att man nu ville ut och se taken och brunnarna. Granskningsledaren förklarade att det var viktigt att det var möjligt att verifiera aktiviteterna. I två dagar åkte sedan projektledaren runt på landsbygden och tittade på tak och brunnar tillsammans med kyrkans representanter. Fotografier togs. Lärare och andra närvarande intervjuades om tidpunkt för byggen och brunnsgrävningar. Allt dokumenterades. Vid hemkomsten sökte teamet matcha observationerna från fältet med vad som redovisats i räkenskaperna. Ingenting stämde. Varken uppgifter om tak eller brunnar fanns i räkenskaperna. På direkt fråga svarade kyrkans företrädare att de höll med om att de visat tak och brunnar som inte hade med projektet att göra. Byggherrarna kallades in och intervjuades. Teamet fotograferade kontrakt samt vissa bygghandlingar från den byggherre som fått de flesta uppdragen. Vid en genomgång av hans projektpärm visade det sig att det i samma plastficka som ritningar på skoltak förekom fotografier på mindre privatbostäder av typen fritidshus eller villa. Teamet frågade byggherren om det inte var märkligt att dessa villabyggen låg i samma mapp som ritningarna och kontrakten på skoltaken. Byggherren besvarade inte frågan.

⁸³ Se projekt TZ 1, TZ 3, TZ 4, TZ 5, TZ 6, K 2, K 3 och N i tabell 2.

⁸⁴ Se projekt TZ 1, K 4, SA 1, SA 2 och SA 3 i tabell 2.

⁸⁵ Se projekt TZ 1, K 2 och K 3 i tabell 2.

⁸⁶ Se projekt K 2 och K 3 i tabell 2.

I samma projekt⁸⁷ som redovisas ovan saknades det en faktura från den byggherre som enligt räkenskaperna skulle ha tagit emot betalningen. I stället för faktura fanns ett anbud som underlag. I en intervju med byggherren framkom att han inte längre var byggherre. Han var i stället politiker. På en fråga om när han slutade sin affärsverksamhet framkom att detta skett två år innan det granskade projektet startade. Underlagen för utbetalning från projektet, som alltså upprättats två år efter det att byggherren slutat sin verksamhet, kan därför bedömas vara felaktiga.

När granskningsteamet önskat se underlag har det i vissa fall rapporterats att de aktuella dokumenten är stulna, eller att datorn där informationen lagrats är stulen.

En särskild typ av negativ omständighet identifierades i en stor och välrenommerad organisation i Sydafrika. Organisationen är världsomspännande med vana och erfarenhet att driva projekt av den typ som är aktuell i denna granskning. I projektet lyckades man inte det första året – av de tre som projektet gällde – förbruka medel i enlighet med budget, varför restbeloppet upp till budgettaget definierades som overheadkostnad. Beloppet som gick till overhead, dvs. administration med mera., kom att uppgå till 58 % av tilldelade medel det aktuella året. Projektet kom successivt i gång vad gäller förbrukning av medel till sådant som definierats i avtalet. Året därpå uppgick overheadkostnaderna till 11 %. Tredje och sista året uppgick overheadkostnaderna till 25 %, vilket innebär att hela treårsprojektet belastades med 25 % i overheadkostnader. Den lokala revisorn anmärkte på detta i revisionsintyget. Han påpekade att han inte lyckats förstå hur den höga andelen overheadkostnader är relaterade till det svenska projektet. Revisorns påpekanden kan tolkas som om den lokala organisationen på detta sätt tillfört medel ur projektbudgeten till den egna organisationen. Det finns risk för att organisationen på detta sätt finansierat andra projekt vid sidan om det svenska projektet. Den lokala revisorns anmärkning lämnades dock utan avseende av den svenska revisorn.⁸⁸

⁸⁷ Se projekt K 2 i tabell 2.

⁸⁸ I ett annat projekt i Kenya, som inte ingår bland de 15 granskade projekten, noterade granskningsteamet att overheadkostnaderna blivit höga. Organisationen definieras som en LEO, men av olika skäl kontrakterade de ytterligare ett antal organisationer som skulle utföra det egentliga projektarbetet. Projektet hade en mycket lokal karaktär där övergripande och akademiska inslag saknades. Projektet handlade om att stimulera bönder att bygga staket samt odla växter och träd på ett visst sätt. Allt i syfte att få bönderna att skapa välbästand samt skapa trygghet och stabil försörjning för familjerna. Summan av overheadkostnader kom i detta projekt att bli så pass omfattande att det bör uppmärksammas särskilt, inte minst då det enligt Riksrevisionens bedömning inte fanns särskilda behov av omfattande övergripande styr- och ledningsinsatser i projektet.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Räkenskaper, resultatrapportering samt övrig information som verifierar genomförd projektverksamhet är i många fall av sådan undermålig kvalitet⁸⁹ att det inte går att bedöma hur biståndsmedlen använts.

Revisionsintygen som avgetts av de lokala revisorerna har i 14 av 15 fall varit utan anmärkning. Riksrevisionens granskning har dock visat att räkenskaper och rapportering gällande samtliga projekt visat brister som indikerar allvarlig oordning. Felen och bristerna har bland annat gällt omotiverade kostnader, oriktiga handlingar, ofullständiga räkenskaper och brister i efterlevnad av såväl nationella regler som Sidas regler. Riksrevisionens granskning visar att felet varit så väsentliga i 10 av de 15 granskade projekten att de borde ha framgått av lämnade revisionsintyg.

Riksrevisionens urval av projekt som ingått i granskningen består av 10 projekt där det funnits någon typ av indikation på problem i rapporteringen samt 5 projekt där det helt och hållet saknats problemindikationer. Felen och bristerna har visat sig förekomma på ett likartat sätt i de två grupperna av projekt.

De svenska revisorerna har inte uppmärksammat de väsentliga fel och brister som funnits i projektens räkenskaper. I ett fall har dessutom den svenska revisorn bortsett från missförhållanden som påpekats av den lokala revisorn. De svenska revisorerna har inte heller gjort egna riskanalyser som motiverat dem att ta externa kontakter med de lokala revisorerna eller vidta andra kompenserande åtgärder. Den revision som genomförts i Sverige har enligt Riksrevisionens bedömning varit översiktlig till sin karaktär och omfattning. En bidragande orsak till detta är att den revisionshandledning som Sida tagit fram snarare inskränker kravet på revisorns arbete än förtydligar vad som bör ingå enligt god revisionssed. Ett exempel på detta när det gäller kontroll av revision i efterföljande led är att det av handledningen anges att en ”genomförd revision oftast inskränker sig till att läsa och analysera revisionsintyget och revisionsrapporten från revisorn”.

Riksrevisionens granskning visar väsentliga brister i dialogen mellan SIDA och de svenska revisorerna när det gäller att ge och ta emot ett granskningsuppdrag och i avgivandet och mottagandet av de avslutande rapporterna, det vill säga revisorsintygen.

Sida har satt sin tillit till kontraktsstyrning i det stöd som varit föremål för granskning i denna revision. Styrningen har inte fungerat. Sida har inte etablerat en rimlig kontroll avseende de medel som betalats ut i de 15 projekt som granskats. Granskningen visar att det förekommit oegentligheter i 5 av 15 projekt och att det finns allvarliga indikationer på oegentligheter i ytterligare 2 projekt.

⁸⁹ Se tabell 2.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Sidas biståndsinsatser via enskilda organisationer som bedrivs i projektform är förenade med stora risker. Verksamheten omfattar bland annat kontanthantering i länder där det är väl känt att det finns risk för korruption. Bidragsmedlen förmedlas i flera led ned till ett stort antal projekt, vilket också ökar riskerna för fel. Med hänsyn till riskbilden är det av mycket stor vikt att Sida har organiserat en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll för att både motverka felaktig användning av bidragen och, om så ändå skulle vara fallet, också kunna upptäcka och åtgärda eventuella fel.

Sidas interna kontroll är inte tillfredsställande utformad och implementerad i verksamheten

En ändamålsenlig intern kontroll är utformad så att den i första hand förhindrar uppkomsten av fel. Sida har också sökt sprida ett kontrolltänkande, vikten av intern kontroll och kunskap om hur ett effektivt skydd kan organiseras till de organisationer som förmedlar bidragen. Styrkan i budskapen har dock visat sig avta i takt med att medlen förmedlas via ramorganisationerna till de svenska enskilda organisationerna för att slutligen nå de lokala enskilda organisationerna i samarbetsländerna. Det saknas i flertalet av de förmedlande organisationerna en tillräcklig medvetenhet om riskerna för fel och oegentligheter i verksamheten. Skyddet i de lokala projekten kan i många fall betraktas som näst intill obefintligt när det gäller den interna kontroll som ska förhindra oegentligheter och fel. Riksrevisionen kan konstatera att granskningens första revisionsfråga måste besvaras nekande: Sidas interna kontroll av biståndsverksamhet som bedrivs i projektform är inte tillfredsställande utformad och implementerad i verksamheten. Det krävs därför fortsatta och intensifierade insatser från Sidas sida när det gäller att förankra vikten och förståelsen för intern kontroll hos alla de aktörer som ingår i projektverksamheten.

Kontrollerna av enskilda projekt är inte tillräckligt effektiva

De inneboende riskerna i verksamheten innebär att Sida måste utgå från att fel kommer att begås. Intern kontroll har begränsningar och kan inte skydda en verksamhet från alla typer av fel i synnerhet om dessa begås medvetet exempelvis när det gäller korruption. I en riskutsatt verksamhet som den Sida bedriver krävs därför faktiska kontrollåtgärder och uppföljningar av enskilda projekt för att den interna kontrollen också ska bli effektiv, det vill säga att den inte bara så långt möjligt förhindrar fel utan också upptäcker och rapporterar gjorda fel. Detta var också granskningens andra revisionsfråga. När det gäller kontrollåtgärder har Riksrevisionen kunnat konstatera att Sida i stort har förlitat sig på ett system med intyg från revisorer lokalt i samarbetsländerna och i Sverige. Sida har utgått från att om revisionsintygen inte har innehållit någon anmärkning är räkenskaperna rättvisande, och projekten har därigenom kunnat godkännas. Riksrevisionens granskning har visat att så inte alls varit fallet. Av femton granskade projekt har Riksrevisionen i tio av dessa funnit väsentliga fel som inte avrapporterats till Sida genom lämnade revisorsintyg. Riksrevisionens granskning visar väsentliga brister i dialogen mellan Sida och de svenska revisorerna när det gäller att ge och ta emot ett granskningsuppdrag och i avgivandet och mottagandet av de avslutande rapporterna, det vill säga revisorsintygen. Riksrevisionen har också funnit att grundläggande förutsättningar för intern kontroll exempelvis i form av kunskap i redovisning inte funnits på plats i flera projekt. Mot bakgrund av detta kan Riksrevisionen konstatera att även den andra revisionsfrågan måste besvaras nekande: De kontrollåtgärder Sida har tillämpat har inte varit tillräckligt effektiva för att förhindra förekomst av oegentligheter i projektverksamheten.

Sida har skapat en bristfällig rutin för revision

Granskningen har visat att den svenske revisorn, som skall utgöra ett sista kvalitetsfilter, i stort enbart läser slutrapporten och det lokala revisionsintyget. Inte i något av de fall Riksrevisionen har granskat har den svenske revisorn vidtagit några ytterligare efterforskningar genom att exempelvis kontakta den lokale revisorn eller efterfråga räkenskapsmaterial från det aktuella projektet.

Enligt Sidas uppdrag till de svenska revisorerna ska arbetet ske enligt god revisionssed, vilket också framgår av lämnade revisionsintyg. Här kan givetvis ifrågasättas om inte de svenska revisorerna i sina riskanalyser borde ha beaktat den korruptionsrisk som råder i de aktuella länderna och i högre utsträckning reagerat på signaler gällande problem i verksamheterna. Sådana signaler har funnits i form av kraftigt försenade resultatrapporteringar,

utsagor från biståndshandläggare gällande oklarheter, e-postmeddelanden med farhågor för problem i de aktuella verksamheterna med mera. Dessa förhållanden borde normalt ha föranlett de svenska revisorerna att informera sig om kvaliteten på det arbete som utförts av de lokala revisorerna. Mot bakgrund av det faktiska innehållet i de svenska revisorernas granskningsarbete är det enligt Riksrevisionens mening svårt att se vilket mervärde dessa insatser ger. Det svenska revisionsintyget skapar en skenbar trygghet gällande de underliggande förhållanden som råder. En del av ansvaret för att så är fallet ligger på Sida. Revisorerna ska enligt Sidas avtal inte bara följa god revisionssed utan också Sidas egna revisionsinstruktioner. De senare är utformade på ett sådant sätt att de kan tolkas som en begränsning av revisorns arbete till enbart dokumentgranskning. Härigenom har Sida skapat en bristfällig rutin för revision och därigenom också bidragit till att den inte fyller sitt syfte.

Sida har inte följt upp effektiviteten i den interna kontrollen

Ett revisionsintyg utan anmärkning är en förutsättning för att Sida ska godkänna ett projekt. Enligt Riksrevisionens uppfattning skulle Sida i och för sig kunna ha skäl att förutsätta att ett projekt med ett revisionsintyg utan anmärkning är fritt från väsentliga fel i räkenskaperna. Sida har dock inte följt upp i vad mån utförda revisioner gjorts på ett tillfredsställande sätt. Sida har satt sin tillit till revisionsinstrumentet som i princip enda kontrollåtgärd utan att vidare intressera sig för hur detta instrument fungerar i praktiken. Med tanke på den kunskap om korruptionsrisker Sida har och den betydelse man själv lagt vid revisionsintygen borde Sida ha varit mer aktivt för att ta reda på vilken typ av granskning som ligger bakom ett godkännande och även genomfört egna uppföljningar och kontroller av verksamheten. Sida har inte följt upp effektiviteten i den interna kontrollen på ett tillräckligt sätt.

Oroande oordning i projektverksamheten

Granskningen har visat att det finns en stor mängd problem i de projekt som utgjort underlag för denna granskning. Oordningen är omfattande. Det har förekommit oegentligheter i 5 av 15 projekt och det finns allvarliga indikationer på oegentligheter i ytterligare 2 projekt. I 3 projekt har funnits andra typer av väsentliga fel, dock inte sådana som tyder på oegentligheter. Om motsvarande brister och fel förekommer även i andra projekt är det mycket oroande, särskilt mot bakgrund av att det bedrivs cirka 6000 projekt av liknande slag inom ramen för Sidas verksamhet. Mot bakgrund av den omfattning som det projektorienterade biståndet har, mätt i antal kronor och projekt, borde

Sida ha försäkrat sig om att Sidas Allmänna villkor följts och att gällande regler och rutiner tillämpas på ett riktigt sätt. Den interna kontroll som Sida ansvarar för har inte förmått att förhindra eller upptäcka väsentliga fel och brister i verksamheten.

5.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisas i denna granskning anser Riksrevisionen att ett antal åtgärder bör vidtas. Riksrevisionen rekommenderar att följande görs:

- Regeringen bör i likhet med vad som gäller Försäkringskassan ange ett särskilt mål för Sida avseende arbetet att förhindra fel och missbruk i bidragsverksamheten.
- Regeringen bör säkerställa att organiseringen och uppföljningen av det bistånd som betalas ut via enskilda organisationer blir effektiv och att förekomst av oegentligheter motverkas.
- Sida bör säkerställa att ramorganisationerna sprider kunskap om hur den interna kontrollen kan stärkas i svenska och lokala enskilda organisationer, dvs. hela vägen ut till de lokala projekten.
- Sida bör i samverkan med ramorganisationerna på ett än mer noggrant sätt pröva de enskilda organisationer som ska komma att bli ansvariga från svensk sida så att kvaliteten i de lokala enskilda organisationernas verksamheter kan förbättras.
- Sida bör säkerställa att revisionsinsatserna blir mer effektiva. Detta innebär att Sida förväntas ompröva och utveckla dagens modell med svenska revisorer som godkänner lokala revisionsintyg.
- Revisorsnämnden bör i sin tillsynsverksamhet i ökad utsträckning uppmärksamma förutsättningar för och genomförande av revisionsnära tjänster som avrapporteras i form av revisorsintyg.
- Sida bör vidta lämpliga åtgärder för att utreda de problem och oklarheter som Riksrevisionen iakttagit i granskningen av Sida och de olika projekten.
- Sida bör vidta lämpliga åtgärder för att förhindra förekomst av fel och oegentligheter av de slag som iakttagits i föreliggande granskning i den övriga pågående projektverksamheten

Bilaga 1. COSO-modellen

För mer än tio år sedan gav den amerikanska organisationen The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ut skriften Internal Control – Integrated Framework. Syftet var att hjälpa företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsysten. Detta regel- eller ramverk har sedan dess omsatts och operationaliserats i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. COSO uppdaterade detta regelverk i september 2004 och publicerade detta i Enterprise Risk Management – Integrated Framework. I denna senare version har man vidgat frågeställningarna och tagit till sig erfarenheterna från senare tids olika typer av oegentligheter mm.

Riksrevisionen har använt den senare versionen för att utveckla och anpassa de olika kriterierna till vad som är relevant för svenska myndigheter och bolag när skydd mot mutor och annan typ av otillbörlig påverkan granskas. De olika kriterierna kan delas in i sex olika frågeområden. Det gäller kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder information och kommunikation samt uppföljning.

- Ledningen för myndigheten eller bolaget ska genom olika åtgärder skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö. Med en god kontrollmiljö menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor, leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.
- Ledningen ska göra en riskbedömning eller riskanalys. Denna bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den så kallade riskhanteringsförordningen (förordning 1995:1300 om statliga myndigheters riskhantering).
- Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner och kontroller av efterlevnad.
- För att kunna motverka och upptäcka förekomst av mutbrott och andra oegentligheter bör en organisation säkerställa att man har en lämplig arbets- och ansvarsfördelning.
- En god internkontroll avseende risk för otillbörlig påverkan ska säkerställa att olika kanaler används av ledningen för att effektivt kommunicera alla regler och tillämpningar till personalen.
- För att säkerställa att reglerna verkligen följs är det nödvändigt att följa upp regelefterlevnaden samt dess genomslag.

Bilaga 2. Förteckning över de 15 SvEO som granskats för att besvara revisionsfråga 1

- Caritas Sverige (SMR)
- Svenska Alliansmissionen (SMR)
- NAVPartners (SMR)
- Trosgnistans mission (SMR)
- Evangeliska Frikyrkan (SMR)
- Södra Afrika Kommittén i Halmstad (Forum Syd)
- Centerkvinnorna (Forum Syd)
- Världsnaturfonden WWF (Forum Syd)
- Insamlingsstiftelsen Vi Planterar träd (Forum Syd)
- Tandalaföreningen (Forum Syd)
- Rotary läkarbank (Forum Syd)
- Mariebergs folkhögskola (Forum Syd)
- Ihanja Brunnar
- Rotary distrikt 2350
- Fältbiologerna

Bilaga 3. Förteckning över intervjuade personer avseende revisionfråga 1

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. Svante Sandberg | - enhetschef SEKA |
| 2. Carl Johan Smedby | - handläggare SEKA |
| 3. Tomas Brundin | - handläggare SEKA |
| 4. Annika Larnholt | - Controller SEKA |
| 5. Ulf Halldin | - Södra Afrika Kommitteen i Halmstad |
| 6. Rune Gullberg | - Rotary läkarbank |
| 7. Magnus Lindell | - enhetschef SEKA |
| 8. Göran Sturwe | - generalsekretare SMR |
| 9. Gunvor Börjesson | - ekonomiansvarig SMR |
| 10. Inger Björk | - generalsekretare Forum Syd |
| 11. Eva Nilsson | - ekonomichef Forum Syd |
| 12. Inga Britt Östlund | - chef projektstöd Forum Syd |
| 13. Gunilla Kallemo | - controller Vi planterar träd |
| 14. Roland Oskarsson | - missionsamordnare SAM |
| 15. Rigmor Bjursell | - chef/handläggare Safina |
| 16. Charles Kamara | - Chef Caritas |
| 17. Curt Johansson | - Ordförande/handläggare Trosnistan |
| 18. Jerry Wiklund | - Rektor Mariebergs folkhögskola |
| 19. Johan Lundman | - ekonomiansvarig Ihanja Brunnar |
| 20. Per Olof Edström | - verksamhetschef NAV Partners |
| 21. Lars Kristofferson | - generalsekreterare WWF |
| 22. Sven Anders Andersson | - ekonomiansvarig för projektet Centerkvinnorna i Halland |
| 23. Fredrik Karlsson | - handläggare Evangeliska Frkyrkan |
| 24. Katarina Isaksson | - projektledare Centerkvinnorna i Halland |
| 25. Irma Jansson | - regionledare Evangeliska frikyrkan |
| 26. Bo Salle | - styrelseordförande Tandalaforeningen |
| 27. Erik Dahlgren | - Rotary distrikt 2350 |
| 28. Ingrid Westerfors | - projektansvarig Fältbiologerna |
| 29. Åsa Nilsson | - handläggare Forum Syd |
| 30. Karin Karlesten | - handläggare Centerkvinnorna |
| 31. Claes Johan Alexandersson | - handläggare SMR |
| 32. Carl Johan Smedby | - handläggare SIDA (kompletteringar) |
| 33. Gunilla Elsässer | - handläggare WW |

Bilaga 4 Revisorns rapportering

Revisorn skall efter avslutad granskning till den reviderade organisationen avge ett revisionsintyg avseende organisationens rapport. Ett revisionsintyg utan avvikelse skall ha nedanstående ordalydelse.

Jag (vi) har granskat rapport för år som avlämnats av organisationen enligt avtal med Sida daterat
Jag (vi) har även granskat organisationens interna kontroll avseende revision i de organisationer, i alla efterföljande led, som enligt avtalet ovan förmedlar bidrag till.
Granskningen har utförts enligt god revisionssed samt enligt Sidas revisionsinstruktion.
Rapporten har upprättats i enlighet med ovanstående avtal med Sida.
Den interna kontrollen av revision i efterföljande led ger ingen anledning till anmärkning.
Jag (vi) föreslår att Sida godkänner rapporten.

Revisorn skall också till den reviderade organisationen avge en rapport avseende:

- granskningens innehåll och omfattning
- resultatet av granskningen av organisationens interna kontroll avseende revisionen i de organisationer, i alla efterföljande led, som den granskade organisationen enligt avtalet med Sida förmedlar bidrag till. (Vid revision av bidragsförmedlande organisation).
- väsentliga iakttagelser inom den Sidastödda verksamheten som revisorn bör rapportera till organisationens styrelse enligt FARs rekommendation ”Revisionsprocessen”.

Bilaga 4 forts.

Granskningens omfattning

Förutom den granskning som revisorn utför enligt god revisionssed skall revisorn särskilt granska att

1. organisationen har tecknat avtal med de organisationer den förmedlar sidamedel till
2. eventuell egeninsats redovisas i enlighet med avtal med Sida
3. sidamedel hålls avskilda på separat bankkonto
4. den ekonomiska rapporteringen skett mot av Sida godkänd budget och innehåller förklaringar till eventuella avvikelser
5. organisationen har följt Sidas bestämmelser vid upphandling

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
 - 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
 - 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
 - 2004:4 Den statliga garantimodellen
 - 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
 - 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
 - 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
 - 2004:8 Uppdrag statistik Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
 - 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
 - 2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
 - 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
 - 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
 - 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
 - 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
 - 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
 - 2004:16 Premiepensionens första år
 - 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
 - 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
 - 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
 - 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
 - 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
 - 2004:22 Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
 - 2004:23 Regelförenklingar för företag
 - 2004:24 Snabbare asylprövning
 - 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
 - 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag?
 - Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare

- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans
agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och
konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet
i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och
personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag.
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten -
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se