



**Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete**  
**105 25 STOCKHOLM**

Datum 2011-04-04  
Dnr 32-2010-0655

## Sidas årsredovisning 2010 samt brister i den interna styrningen och kontrollen

Riksrevisionen har granskat Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sida) årsredovisning 2010, beslutad 2011-02-17. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionen har även, som ett led i den årliga revisionen av Sida, granskat intern styrning och kontroll i Sidas biståndsgivning, löneprocess, inköps- och upphandlingsverksamhet, informationssäkerhet samt utvecklings- och projektverksamhet. Granskningarna har rapporterats i revisionspromemorior under 2010 och 2011.<sup>1</sup> I denna rapport sammanfattas de mest väsentliga iakttagelserna från granskningarna.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2011-06-17 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

### 1. Inledning och sammanfattning

2010 har varit ett turbulent år på Sida där myndigheten bland annat har fått en ny ledning, en fullt ansvarig styrelse, en ny instruktion samt gjort en intern omorganisation. Den under 2009 uppkomna situationen med för höga förvaltningskostnader har dessutom inneburit att Sida har fått göra neddragningar i verksamheten och säga upp personal.

Riksrevisionen har under flera år iakttagit att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen på Sida.<sup>2</sup> Parallellt med arbetet att få ekonomin i balans och forma den nya organisationen har Sida vidtagit åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen. Arbetet har framför allt bedrivits inom projektet ”Så arbetar Sida/Förnyat IT-stöd” (SaS/IT) som innebär genomgång av arbetssätt, rutiner, styrande regelverk och IT-stöd. Sida sätter mycket stor tilltro till projektet och ser det som direkt avgörande för att effektivisera verksamheten och stärka den interna styrningen och kontrollen.

---

<sup>1</sup> Revisionspromemorior med dnr 32-2010-0655 under december 2010–mars 2011.

<sup>2</sup> Riksrevisionen lämnade en invändning i revisionsberättelsen för 2008 samt en upplysning i revisionsberättelsen för 2009 med anledning av väsentliga brister i den interna styrningen och kontrollen. Se vidare revisionsrapport 2009-03-20, dnr 32-2008-0638 samt revisionsrapport 2010-03-31, dnr 32-2009-0577.



Riksrevisionen ser positivt på det arbete som pågår på Sida. Riksrevisionen är samtidigt medveten om att det tar tid för en organisation att införa en systematisk och effektiv process för intern styrning och kontroll. Projektet SaS/IT är indelat i 14 olika leveranspaket som kommer att implementeras i verksamheten under 2011 och 2012. De iakttagelser som Riksrevisionen gjort på Sida under 2010 och som redovisas i denna rapport bör ses mot denna bakgrund.

I likhet med tidigare år kan Riksrevisionen konstatera att det finns brister i Sidas beredning och uppföljning av biståndsinsatser. Därtill har Riksrevisionen iakttagit brister i den interna styrningen och kontrollen i Sidas stödprocesser för lönehantering, inköp och upphandling, informationssäkerhet samt utvecklings- och projektverksamhet.

Riksrevisionen bedömer att de brister som har konstaterats på Sida under 2010 är konsekvenser av att myndigheten inte har ett tillfredsställande system för intern styrning och kontroll. Av årsredovisningen framgår också att väsentliga delar av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ännu inte har implementerats i Sidas verksamhet och processer. Det är därför mycket viktigt att Sida fortsätter att prioritera åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen. Riksrevisionens erfarenhet från tidigare år är att Sidas åtgärder för att komma till rätta med uppmärksammade brister främst har handlat om att förändra interna riktlinjer och anvisningar och i mindre utsträckning om att följa upp att dessa efterlevs. Riksrevisionen vill därför betona vikten av att Sida särskilt prioriterar åtgärder som leder till effekter i praktiken, till exempel i handläggningen av enskilda biståndsinsatser.

Riksrevisionen har även granskat Sidas resultatbilaga till årsredovisningen och kan konstatera att Sida i allt väsentligt svarar mot de krav som regeringen ställer i sina anvisningar. Granskningen visar dock att det finns förbättringsmöjligheter framför allt vad gäller analyser av resultat och kvalitetsssäkring av resultatbilagan.

## 2. Brister i den interna styrningen och kontrollen

I årsredovisningen för 2010 anger Sida att det finns väsentliga brister i den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten. Bristerna och konsekvensen av bristerna har beskrivits i årsredovisningens avsnitt om intern styrning och kontroll (s. 82–88).

Riksrevisionen bedömer att Sida i årsredovisningen har beskrivit bristerna på ett rättvisande sätt och bedömer att årsredovisningen därigenom är i allt väsentligt rättvisande.

Nedan framgår de brister i den interna styrningen och kontrollen som Riksrevisionen har identifierat i sina granskningar under 2010.

### 2.1 Handläggning av biståndsinsatser

I likhet med tidigare års rapportering kan Riksrevisionen konstatera att det finns brister i Sidas beredning och uppföljning av biståndsinsatser. Det finns brister i riskanalyser och bedömningar av samarbetsparter som görs i bered-



ningen och uppföljningen av insatser. De risker som identifieras värderas ofta inte, och tydliga kontrollåtgärder för att möta identifierade risker fastställs inte alltid. Det saknas i flera fall en röd tråd mellan identifierade risker i beredningen, avtalsreglerade revisioner och kontroller samt de uppföljningar och bedömningar som görs i ett senare skede av insatsen. Sida vidtar inte alltid åtgärder när revision av biståndsmottagarna inte har utförts i enlighet med avtal eller när fel och brister har identifierats i revisioner av biståndsmottagarna. Riksrevisionen kan även konstatera att Sida inte har fungerande rutiner för kontroll och uppföljning av bistånd som förmedlas i flera led. Detta gäller exempelvis stöd till forskning.

Tänkbara konsekvenser av bristerna kan vara att biståndsinsatser inte skyddas mot allvarliga risker, vilket kan innebära att målen för insatsen inte uppnås eller att medel används för inte avsedda ändamål. En annan tänkbar konsekvens är att de kontroller som Sida utför inte är de mest effektiva och ändamålsenliga för insatsen i fråga.

För att stärka hanteringen av revision som kontrollmetod i biståndsinsatser beslutade Sida i december 2008 om en revisionsregel. Denna har sedan uppdaterats under 2010. Riksrevisionens granskning visar att revisionsregeln ännu inte har fått tillräckligt genomslag i beredning och uppföljning av enskilda biståndsinsatser.

Sida är medveten om bristerna i hanteringen av biståndsinsatser, vilket också framgår av årsredovisningen. För att komma till rätta med bristerna har åtgärder vidtagits under 2009–2010, främst inom ramen för projektet ”Så arbetar Sida/Förnyat IT-stöd” (SaS/IT), men även genom beslut om nya interna regler och handledningar. Som framgår ovan visar Riksrevisionens granskning att åtgärderna ännu inte har fått tillräckligt genomslag i handläggningen av enskilda biståndsinsatser.

I syfte att stärka den interna styrningen och kontrollen har Sida ökat antalet kontrollrar i organisationen. Kontrollrar ska bland annat arbeta med kvalitets-säkring och uppföljning i insatshanteringen. Sida har inte närmare styrt vilka kontroller och uppföljningar som en controller ska utföra eller med vilken periodicitet de ska utföras. Riksrevisionen kan efter årets granskning konstatera att controllerns arbetsuppgifter och inriktning skiljer sig åt inom Sida samt att alla delar av insatshanteringen inte omfattas av systematisk kvalitets-säkring. För att anställningen av fler kontrollrar ska resultera i en förbättrad intern styrning och kontroll är det viktigt att Sida fastställer controllerns arbetsuppgifter och att kvalitetssäkringen inriktas mot väsentliga och riskfyllda områden.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna i handläggningen av biståndsinsatser. Detaljerade rekommendationer har lämnats i revisionspromemorior med dnr 32-2010-0655 under 2010 och 2011.<sup>3</sup> Dessa pekar i huvudsak på behovet av att utveckla

---

<sup>3</sup> Revisionspromemorior från granskningar av intern styrning och kontroll i regionalt bistånd till Afrika via REED (2010-12-20), Kambodja (2011-01-19), Västbanken och Gaza (2011-02-01), revisionsregelns implementering (2011-03-04) samt uppföljande granskning av bistånd till Nicaragua (2011-03-21).



riskbedömningar i beredningen av insatser samt att systematisera och riskanpassa uppföljning och kontroll av utbetalt bistånd.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att utifrån risk och väsentlighet fastställa vilka delar av insatshandlingen som ska omfattas av regelbunden och systematisk uppföljning. I detta bör ingå beslut om vilken kvalitetssäkring och uppföljning som ska göras av olika roller inom Sidas organisation, exempelvis av kontrollrar och chefer.

## 2.2 Löneprocessen

Sidas personalkostnader är väsentliga och utgör 60 procent av myndighetens verksamhetskostnader. Det är därför viktigt att det finns en tillfredställande intern styrning och kontroll i processen för hantering av löner.

Grundläggande krav för en god intern styrning och kontroll är att väsentliga processer definieras. Fastställda skriftliga instruktioner och policyer som reglerar ansvar och befogenhet för genomförande samt för uppföljning och kontroll är en annan förutsättning. En god intern styrning och kontroll innebär också att arbetsuppgifter organiseras så att ingen person ensam kan handlägga ett ärende med ekonomiska konsekvenser.

I granskningen har iakttagelser gjorts som visar att det saknas en helhetsyn på löneprocessen och den interna styrningen och kontrollen i denna. De policyer och riktlinjer som finns saknar oftast koppling till väsentliga risker i processen. Sida har inte analyserat risker i löneprocessen och infört systematiska kontrollåtgärder för att säkerställa en tillfredställande intern styrning och kontroll. Det saknas dualitet i flera moment i lönehanteringen, vilket medför att det är möjligt för enskilda personer att ensam handlägga ärenden med ekonomiska konsekvenser. Riksrevisionen kan konstatera att det förekommer att lönegrundande uppgifter registreras i lönesystemet utan att godkända beslut finns tillgängliga samt att det finns brister i Sidas tilldelning och uppföljning av behörigheter i lönesystemet. Riksrevisionen har gjort fördjupad granskning av lönetransaktioner under 2010 men har inte funnit några felaktiga utbetalningar som inte redan hade rättats av Sida.

Sammantaget anser Riksrevisionen att det är viktigt att Sida gör en översyn av den interna styrningen och kontrollen i löneprocessen och åtgärdar brister i enlighet med lämnade rekommendationer.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i löneprocessen.

Detaljerade beskrivningar och rekommendationer avseende löneprocessen har lämnats av Riksrevisionen i revisionspromemoria 2011-03-03, dnr 32-2010-0655. Dessa pekar i huvudsak på behovet av att utföra en dokumenterad riskanalys för hela löneprocessen och utifrån denna fastställa relevanta kontrollåtgärder samt att säkerställa att enskilda personer inte ensam kan handlägga ärenden med ekonomiska konsekvenser.

## 2.3 Inköp och upphandling

Sidas inköps- och upphandlingsprocess är väsentlig eftersom stora volymer av varor och tjänster årligen köps in. Inköp görs både av Sida själv och av



dess samarbetsparter. Sida verkar i miljöer där risken för oegentligheter och korruption är hög, varför det är viktigt att goda rutiner tillämpas för inköp och upphandling.

Riksrevisionens granskning visar att Sida behöver se över rutinerna för inköp och upphandling. Detta gäller både när Sida gör egna inköp och i handläggningen av biståndsinsatser där Sida bedömer och följer upp samarbetsparternas inköps- och upphandlingskapacitet.

De brister som Riksrevisionen har iakttagit är att Sida inte har utfört någon riskanalys för inköps- och upphandlingsverksamheten samt att det interna regelverket inte är uppdaterat och tydligt kommunicerat i organisationen. Sida gör inte heller någon systematisk uppföljning av att inköp och upphandlingar görs i enlighet med interna och externa regelverk. Riksrevisionens granskning visar att bristerna har medfört konsekvenser i form av

- brister i genomförda direktupphandlingar och direktupphandlingar som har genomförts över tillåtna beloppsgränser
- bristande inköpssamordning och ramavtal som inte efterlevs
- inköp över kontraktsvärden
- ofullständig arkivering av underlag till gjorda upphandlingar
- bristande bedömningar av samarbetsparternas upphandlingskapacitet och uppföljning av att inköp i biståndsinsatser görs i enlighet med avtalade villkor.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i inköps- och upphandlingsverksamheten.

Detaljerade beskrivningar och rekommendationer avseende inköp och upphandling har lämnats av Riksrevisionen i revisionspromemoria 2011-02-04, dnr 32-2010-0655. Dessa pekar i huvudsak på behovet av att bedöma risker i inköps- och upphandlingsverksamheten, förtydliga vilka styrdokument som gäller, uppdatera styrdokumentet utifrån identifierade risker samt att stärka uppföljningen av inköps- och upphandlingsverksamheten.

## 2.4 Informationssäkerhet

Information är en av de viktigaste tillgångarna vid en myndighet. Oavsett informationens form och på vilket sätt den överförs eller lagras ska den få tillräckligt skydd. Brister i informationssäkerheten medför att tillförlitligheten i myndighetens interna kontroll försvagas och att det finns risker för informationens riktighet, sekretess, tillgänglighet och spårbarhet. Myndigheter har explicita krav på sig att tillämpa ett systematiskt arbete med informationssäkerhet utifrån etablerad standard. Detta framgår av föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2009:10).

Sidas internrevision bedömde i en granskningsrapport 2007 att styrningen och kontrollen av informationssäkerheten inom Sida var otydlig och saknade formella riktlinjer. Detta gällde såväl ansvarsfrågan som organisationen och det styrande regelverket för informationssäkerhet. Riksrevisionens granskning 2010 visar att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits för att åtgärda dessa brister. Sidas arbete kring informationssäkerhetsfrågor har fortfarande betyd-



ande brister, både avseende kravställning samt löpande hantering och uppföljning.

Sida har först under 2010 påbörjat ett arbete för att komma till rätta med identifierade brister. Bland annat pågår arbete med att ta fram styrdokument och tydliggöra ansvaret för informationssäkerheten. Riksrevisionen ser positivt på det förbättringsarbete som har påbörjats men vill samtidigt poängtera att mycket arbete kvarstår och att det kommer krävas utbildningsinsatser och regelbunden uppföljning för att säkerställa att beslutade regler och instruktioner efterlevs i organisationen.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att säkerställa att de identifierade bristerna i Sidas informationssäkerhetsarbete tas om hand och att det utvecklingsarbete som har påbörjats slutförs.

Detaljerade beskrivningar och rekommendationer avseende informationssäkerheten har lämnats i revisionspromemoria 2011-01-28, dnr 32-2010-0655. Dessa pekar framför allt på behovet av att tydliggöra roller och ansvar samt att ta fram styrdokument för informationssäkerhetsområdet, men även på behovet av att förbättra rutiner för informationsklassning, kontinuitetsplanering, behörighetshantering och utbildning av personal.

## 2.5 Utvecklings- och projektverksamhet

Riksrevisionen har granskat Sidas utvecklings- och projektverksamhet med fokus på SaS/IT. I början av året bedrevs utvecklingen i två skilda projekt men i juni 2010 tog Sida beslut om att slå ihop projekten. Arbetet med att införa ett förnyat IT-stöd bedrivs därmed tillsammans med utvecklingen av Sidas metodstöd. Så arbetar Sida, vilket i sin tur är en avgörande komponent i arbetet med att införa en process för intern styrning och kontroll. Projektet är en mycket viktig del i Sidas arbete med att komma till rätta med de brister som bland annat Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket har påtalat i olika rapporter.

Riksrevisionens granskning har resulterat i iakttagelser och rekommendationer som har rapporterats i en revisionspromemoria. De riskområden som bedömdes särskilt allvarliga var nyckelpersonberoenden i projektet, ny projektledning och allmän osäkerhet kring tillgänglighet för projektets resurser samt att projektets förankring i linjeverksamheten dittills hade varit bristfällig och endast skett med vissa av projektet utvalda representanter. Sida har efter Riksrevisionens granskning börjat vidta åtgärder i enlighet med rekommendationerna. Eftersom SaS/IT är mycket viktigt för Sidas framtida verksamhet vill Riksrevisionen särskilt betona vikten av att Sida löpande bedömer och hanterar risker i projektet.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att fortsatt beakta de riskområden som framgår av Riksrevisionens revisionspromemoria 2011-01-28, dnr 32-2010-0655 samt löpande uppdatera bedömningar av de risker som finns i SaS/IT-projektet.



### 3. Brister i Sidas resultatbilaga till årsredovisningen

I anvisningarna för resultatbilagan för 2010 har Sida getts i uppdrag att redovisa resultaten dels i ett tematiskt avsnitt om jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, dels i en geografisk del baserad på de resultatanalyser som tagits fram under året. Riksrevisionen har granskat Sidas resultatbilaga mot regeringens anvisningar och kan konstatera att Sida i allt väsentligt svarar mot de krav som regeringen ställer i sina anvisningar.

Riksrevisionen noterar att regeringen beslutade om anvisningarna för resultatbilagan i juni 2010, vilket innebar att Sidas möjligheter att integrera dessa krav i den löpande resultatstyrningen har varit begränsade. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida ännu saknar ett system för resultatstyrning som möjliggör uppföljning av resultat på ett systematiskt sätt. Utveckling av ett sådant system pågår och kommer successivt att tas i bruk med start under 2011. I avvaktan på att ett sådant system blir färdigutvecklat och fullt implementerat använder Sida sig av tillfälliga lösningar för att tillgodose regeringens krav på resultatinformation. Detta innebär bland annat att risken för att informationen inte blir tillräckligt tillförlitlig ökar, vilket ställer särskilda krav på kvalitetssäkring.

Enligt regeringens instruktioner ska Sida genomföra en fördjupad redovisning av 20 slumpmässigt utvalda insatser vars huvudsyfte är att främja jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Fyra av de tjugo utvalda insatserna uppfyllde inte dessa kriterier, men inkluderades trots detta i resultatbilagan. Sida redogör inte för konsekvenserna av bristerna i urvalet vad gäller möjligheterna att dra övergripande slutsatser av de redovisade insatserna. Vidare gör Sida i enlighet med regeringens beställning en analys utifrån bland annat landkategori och genomförandekanal, men utan att diskutera vilka begränsningar som urvalet medför för en sådan analys.

Resultatbilagan innehåller redovisning på insatsnivå av över 70 insatser. De bedömningar av resultat på insatsnivå som görs är dock inte tillräckligt kalibrerade och varierar på ett osystematiskt sätt. Den bedömningsskala som används är för snäv. De flesta insatser får samma betyg, vilket gör det svårt för läsaren att förstå och tolka resultaten. Vidare är kvaliteten på analyserna ojämn och varierar mellan avsnitten. Många resonemang är halvfärdiga eller har alltför starkt internt fokus. Därtill kan Riksrevisionen konstatera att begreppet kostnadseffektivitet beskrivs på ett korrekt sätt i metodavsnittet, men i insatsredovisningen används på ett sätt som snarare motsvarar något som skulle kunna benämnas budgetdisciplin.

I metodavsnittet framstår det som om de flesta av Sidas insatser blir föremål för utvärdering. Utvärderingar används dock sällan för att belägga insatsernas resultat. Det går oftast inte att utläsa av enskilda insatsredovisningar i resultatbilagan om resultaten baseras på externa utvärderingar eller inte.

Kvalitetssäkringen av resultatbilagan har inte fungerat fullt ut när det gäller bland annat analysavsnitten. Det finns en ansvarsfördelning för kvalitetssäkring som bygger på intygande i en hierarkisk kedja, men chefernas ställningstagande till om den informationen som lämnas vidare är rättvisande kopplas inte till enskilda insatser. Vidare innebär Sidas process för



kvalitetssäkring att ansvaret för kvalitetssäkringen i alltför stor utsträckning vilar på samma personer som har ansvar för att ta fram bidrag till olika delar av resultatbilagan. Exempelvis har varken Sidas statistiker eller utvärderingsenhet anlåtats för kvalitetssäkring av analyserna.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att utveckla anvisningarna för kvalitetssäkring av resultatbilagan. Kvalitetssäkring bör ske fristående från framtagningen av underlag. Vidare bör Sida i större utsträckning involvera statistisk expertis i både urval och analyser. Sida rekommenderas också att ange huruvida resultatinformationen är baserad på en extern utvärdering av insatsen eller annan information.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende.  
Uppdragsledare Ulrika Meyer har varit föredragande.

Stefan Andersson

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

Regeringen  
Utrikesdepartementet  
Finansdepartementet (budgetavdelningen)  
Internrevisionen, Sida