



RIKSREVISIONEN

Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingsamarbete

ISBN 978 91 7086 265 6
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2011

Till utrikesutskottet

Datum: 2011-08-25

Dnr: 10-2011-1029

Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete

Riksrevisionen sammanställer i denna rapport resultatet av myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Rapporten överlämnas som information till utrikesutskottet

Riksrevisor *Jan Landahl* har fattat beslut i detta ärende. Revisionsdirektör *Anna Aspegren* har varit föredragande. Överdirektör *Gert Jönsson* och chefen för det internationella utvecklingssamarbetet *Anders Hjertstrand* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Anna Aspegren



Innehåll

1	Inledning	6
2	Riksrevisionens uppdrag	7
2.1	Riksdagens beslut och intentioner	7
2.2	Omvärld	7
2.3	Riksrevisionens mål	8
3	Val av samarbetsländer	9
3.1	Prioriterade samarbetsländer inom svensk biståndspolitik	9
3.2	Initiering av samarbetsprojekt	10
3.3	Förutsättningar för samarbete	10
3.4	Beslutsgången i Riksrevisionen	12
3.5	Samråd med Sida	12
4	Närmare beskrivning av verksamheten	13
4.1	Utvecklingssamarbetets innehåll	13
4.2	Vem genomför samarbetet?	14
4.3	Projektens längd	15
4.4	Utvärdering och avslutning av projekten	15
4.5	Metodutveckling	16
5	Utvecklingssamarbetet i praktiken	17
5.1	Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen	17
5.2	Samarbetsprojekten	17
5.3	Pågående utvecklingssamarbete	19
5.4	Avslutade utvecklingssamarbeten	39

1 Inledning

Riksrevisionen sammanställer för första gången en resultatrapport som beskriver myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Syftet med rapporten är att belysa de resultat som hittills uppnåtts i utvecklingssamarbetet mot bakgrund av myndighetens uppdrag, innehållet i samarbetet och de projekt som för närvarande bedrivs och planeras. Några nyligen avslutade projekt presenteras också.

Det internationella utvecklingssamarbetet redovisas årligen i Riksrevisionens årsredovisning. Avsikten med föreliggande rapport är att komplettera årsredovisningens avsnitt om verksamhetens resultat genom att ytterligare redogöra för hur insatserna bidrar till de långsiktiga målen för verksamheten.

2 Riksrevisionens uppdrag

2.1 Riksdagens beslut och intentioner

Enligt *lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen* ska myndigheten bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen beslutat.

I samband med att Riksrevisionens anslag för utvecklingssamarbete behandlades i riksdagen för första gången hösten 2003 angav utrikesutskottet (bet. 2003/04:UU2) att Riksrevisionens verksamhet borde kunna utgöra en viktig del av det svenska förvaltningsbiståndet. Utskottet förutsatte att verksamheten skulle bedrivas i överensstämmelse med OECD/DAC:s definition av bistånd och inom ramen för målen för svensk biståndspolitik.

I utrikesutskottets betänkande 2010/11:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd anger utskottet att myndighetens internationella utvecklingssamarbete är en viktig del av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. För verksamheten disponerar myndigheten årligen ett anslag på 40 miljoner kronor.

2.2 Omvärld

Uppdraget påverkas av förutsättningarna i omvärlden. I det internationella utvecklingssamarbetet finns ett ökande fokus på institutionsbyggande, inte minst med inriktning på att förbättra offentlig styrning, uppföljning och kontroll i utvecklingsländerna. Detta ses som en viktig hörnsten för ambitionerna att öka transparens och ansvarsutkrävande inom offentlig sektor och för den utmaning som ligger i att bekämpa en ibland utbredd korruption. Också när det gäller användningen av biståndsmedel finns förväntningar på att mottagarna ska bygga upp sin kunskap och kapacitet att styra resurserna till avsedda ändamål och följa upp effekterna av biståndet. Inriktningen på bekämpande av fattigdom ställer krav på att resurserna används ändamålsenligt för detta syfte.

I ett sådant perspektiv läggs också ökad tonvikt vid kontrollmakten och därigenom på de nationella revisionsorganens förmåga. Riksrevisionen har under senare år noterat ett ökat fokus på att utveckla kapaciteten hos de nationella revisionsorganen. Detta har bland annat kommit till uttryck genom att Världsbanken sett stöd till kapacitetsutveckling av oberoende revisionsmyndigheter som en viktig strategisk åtgärd. Vidare har INTOSAI¹ och givarsamfundet 2009 slutit en överenskommelse om närmare samverkan kring kapacitetsutveckling av nationella revisionsorgan i utvecklingsländerna. Sverige var en av signatärerna av denna överenskommelse tillsammans med andra viktiga givarländer och Världsbanken.

Till följd av den globala finansiella krisen har behovet av utvecklade standarder för redovisning, finansiell rapportering och revision uppmärksammats. Därvid har i internationella sammanhang betonats vikten av att utgå från internationellt erkända standarder. Riksrevisionen ansvarar inom INTOSAI för utvecklingen av globala standarder för finansiell revision för offentlig sektor. Dessa standarder ligger till grund för arbetet med kapacitetsutveckling av statlig revision också i utvecklingsländer.

Allmänt sett finns en tydlig efterfrågan på stöd från Riksrevisionen, men också betydande förväntningar på att Riksrevisionen ska arbeta med hög kvalitet, förtroendefulla relationer och uthållighet. Riksrevisionens ansvar för och kunskap om de nya globala standarderna för finansiell revision ökar denna efterfrågan. Att Riksrevisionen arbetar i enlighet med internationella standarder och bästa internationella praxis bidrar till att Riksrevisionen har stort förtroende hos befintliga och presumtiva samarbetspartners.

2.3 Riksrevisionens mål

Målet för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete är att inom ramen för svensk biståndspolitik stärka de nationella revisionsorganens kapacitet och förmåga att bedriva offentlig revision, stärka parlamentens kontrollmakt och bidra till uppbyggnaden av god förvaltning och korruptionsbekämpning i utvecklingsländer. Huvudinriktningen är långsiktigt institutionellt samarbete.

¹ *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* är det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan.

3 Val av samarbetsländer

3.1 Prioriterade samarbetsländer inom svensk biståndspolitik

Som angetts ovan ska Riksrevisionen bedriva utvecklingssamarbete som överensstämmer med den svenska biståndspolitik. I skrivelsen *Biståndets resultat* (skr. 2008/09:189) anger regeringen de 33 samarbetsländer som är prioriterade för ett fördjupat utvecklingssamarbete. Ytterligare 30 länder anges vara utfasningsländer.

Av de 13 länder som Riksrevisionen för närvarande har utvecklingssamarbete med (eller där samarbetet nyligen har avslutats) återfinns 11 bland de 33 prioriterade länderna. Ett begränsat samarbete bedrivs för närvarande i 2 länder som tillhör de länder där biståndet håller på att fasas ut. Inget utvecklingssamarbete bedrivs i något land som inte är prioriterat eller under utfasning.

Av de länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete eller reformsamarbete enligt regeringens skrivelse *Biståndets resultat* (skr. 2008/09:189) har Riksrevisionen f.n. projekt i följande länder:

- Bosnien och Hercegovina
- Georgien
- Kambodja
- Kenya
- Kosovo
- Moldavien
- Tanzania.

Det största projektet bedrivs med den regionala organisationen för revisionsmyndigheterna i 23 engelsk- och portugisalande länder i Afrika, AFROSAI-E. Flertalet av dessa ingår bland de prioriterade samarbetsländerna.

Vidare har Riksrevisionen ett vilande samarbete med Ukraina, och myndigheten har nyligen avslutat samarbete med Liberia och den självstyrande regionen Zanzibar i Tanzania.

För övriga prioriterade samarbetsländer bedrivs fortlöpande områdesbevakning och successivt görs också fördjupade studier kring möjligheterna att starta samarbetsprojekt i sådana länder. Ett antal kontakter med presumtiva samarbetsländer tas årligen i syfte att klarlägga förutsättningarna för ett framgångsrikt samarbete.

3.2 Initiering av samarbetsprojekt

Samarbetsprojekt mellan Riksrevisionen och revisionsmyndigheter i andra länder kan inledas på olika sätt. Det förekommer till exempel att ett annat lands revisionsorgan kontaktar Riksrevisionen och efterfrågar stöd till utvecklingen av sin verksamhet. Ett annat sätt är att Sida kontaktar Riksrevisionen och påtalar behovet av stöd till revisionsmyndigheterna. Initiativet till samarbete kan också komma ifrån andra håll, till exempel. Världsbanken eller annan givarorganisation. Riksrevisionen fattar dock självständigt beslut om att inleda samarbete i ett visst land.

Ytterligare ett sätt att initiera samarbetsprojekt är att Riksrevisionen aktivt söker samarbetspartners genom att undersöka möjligheterna för samarbete med de länder som prioriteras i det svenska biståndet. Under 2011 undersöks möjligheterna att inleda samarbete med bland annat Etiopien, Bolivia och Sydsudan. I samband med internationella konferenser diskuteras dessutom ofta förslag om samarbete med andra länders revisionsmyndigheter.

Den ovan nämnda överenskommelsen mellan INTOSAI och givarsamfundet kan innebära att nya samarbetsprojekt för Riksrevisionen kan komma att initieras genom den samverkan som nu håller på att etableras.

3.3 Förutsättningar för samarbete

En förutsättning för att Riksrevisionen ska överväga ett samarbete är att en formell begäran lämnas av den presumtive samarbetspartnern. Efter att en sådan begäran framställts undersöker Riksrevisionen förutsättningarna för ett samarbete. Ett första steg är att konstatera om samarbetet är möjligt med

utgångspunkt från den svenska biståndspolitik. Samarbetet ska också följa INTOSAI:s och OECD/DAC:s vägledningar och rekommendationer i fråga om principer och metoder för kapacitetsutveckling av de myndigheter som Riksrevisionen samarbetar med. Denna initiala fas inrymmer oftast ett kort besök i landet för sammanträffande med den presumtiva samarbetspartnern, landets parlament, Sveriges representation i landet, andra givarorganisationer och andra viktiga institutioner.

I det fall en begäran om samarbete ryms inom riktlinjerna genomför Riksrevisionen en förstudie för att undersöka förutsättningarna för ett närmare samarbete, bland annat förs en diskussion om vilka svårigheter och risker som är förknippade med ett samarbete. Betydelsefulla faktorer för att kunna inleda ett samarbete är dels att ledningen för den presumtiva samarbetspartnern har en tydlig ambition att utveckla verksamheten, dels med vilket engagemang och i vilken takt reformverksamheten inom offentlig finansiell styrning i samarbetslandet bedrivs. Parlamentets intresse för att stärka den statliga revisionen och därigenom stärka sin egen kontrollmakt är också av stor betydelse. Förutom att ge underlag för beslut om samarbete syftar förstudien till att Riksrevisionen och den presumtiva samarbetspartnern skaffar sig en gemensam uppfattning om samarbetets innehåll.

Då förutsättningarna för samarbetet prövas görs också en kartläggning av huruvida andra givarorganisationer stöder den tilltänkta samarbetspartnern. Det är inte ovanligt att flera givare samtidigt är engagerade i utvecklingssamarbete med samma organisation. Generellt sett finns inga hinder för att flera är engagerade, även om detta självfallet ställer krav på god samordning. Det förekommer också att Riksrevisionen får en direkt fråga från en givarorganisation som redan bedriver utvecklingssamarbete i ett land om Riksrevisionen kan starta ett samarbete inom ett visst område för att komplettera det egna samarbetsprojektet.

Om den inledande genomgången av förutsättningarna för samarbete med ett land visar att detta kan vara möjligt vidtar en mer djupgående analys, en s.k. *needs assessment mission*. Denna analys syftar till att Riksrevisionen och den tänkbara samarbetspartnern ska kunna skaffa sig en gemensam uppfattning om det närmare utvecklingsbehovet och vilka prioriteringar som bör göras av möjliga samarbetsområden. I denna analys används bland annat den av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) rekommenderade projektstyrningsmodellen.

3.4 Beslutsgången i Riksrevisionen

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om övergripande strategier för det internationella utvecklingssamarbetet vad gäller inriktningen på nya länder och landval. Av Riksrevisionens arbetsordning framgår att en av riksrevisorerna i första hand företräder myndigheten i det internationella utvecklingssamarbetet.

Beslut om en *needs assessment mission* fattas av överdirektören efter att riksrevisorerna har informerats. Om denna undersökning leder fram till att ett samarbete kan startas fattas ett sådant beslut av ovan nämnde riksrevisor.

3.5 Samråd med Sida

I samband med att Riksrevisionen den 1 januari 2004 fick ett eget biståndsanslag tecknades en överenskommelse mellan Riksrevisionen och Sida. Enligt överenskommelsen skulle regelbundet samråd mellan myndigheterna hållas halvårsvis och på flera nivåer innan biståndsinsatser initierades med ett samarbetsland. Sådant samråd och erfarenhetsutbyte har genomförts i enlighet med avtalet.

Den 1 januari 2011 infördes ett tillägg till 22 § *lagen* (2002:1023) med *instruktion för Riksrevisionen*.² Genom ändringen regleras att inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet ska beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Sida. I utredningsarbetet som föregick lagändringen underströks att det var angeläget att Riksrevisionen och Sida agerar på ett samordnat och ett effektivt sätt med utnyttjande av bästa möjliga kunskap inom biståndsområdet.³

Under våren 2011 har Riksrevisionen tillsammans med Sida kommit överens om hur samrådsskyldigheten ska fullgöras. Det första samrådet i enlighet med denna överenskommelse kommer att hållas under hösten 2011.

² Riksdagsstyrelsens framställning 2009/10:RS10, bet. 2009/10:KU17.

³ 2008/09:URF3 Uppföljning av Riksrevisionsreformen II.

4 Närmare beskrivning av verksamheten

4.1 Utvecklingssamarbetets innehåll

Riksrevisionen stöder samarbetsmyndigheterna genom att utveckla deras professionella, administrativa och normativa förutsättningar för att bedriva revision. En sådan utveckling är nödvändig för att myndigheterna ska få förmåga att planera, genomföra, kvalitetssäkra, rapportera och följa upp resultatet av den egna verksamheten samt genomföra sina uppdrag i enlighet med internationella standarder och bästa praxis. I kapacitetsutvecklingen ingår att genom seminarier och work shops öka insikten och kunskaperna om modern revision, utveckla och etablera metoder, rutiner, processer och manualer såväl inom den direkta revisionsverksamheten som i fråga om lednings- och stödfunktioner. Detta bidrar till att fokusera parlamentets kontrollmakt och den demokratiska utvecklingen i landet.

Förutom utveckling och etablering av kapaciteten hos samarbetspartnerns revisorer och övriga handläggare, stöder således Riksrevisionen ledningen i dess förmåga att organisera, styra, leda, rapportera och följa upp verksamheten. Vidare kan utveckling och etablering av rutiner för såväl intern som extern kommunikation, bland annat i förhållande till respektive parlament, revisionsobjekten, universitets- och forskarinstitutioner samt medier, också ingå i samarbetet.

De länder som Riksrevisionen samarbetar med har dessutom ofta en lagreglering av revisionen och revisionsmyndigheten som inte överensstämmer med INTOSAI:s krav på en revisionsmyndighet. Riksrevisionen bistår då myndigheten till exempel med råd om hur en ändrad lagstiftning kan utformas.

Slutligen stöder Riksrevisionen samarbetsmyndighetens insatser för att öka externa intressenters insikter i och acceptans av en oberoende revision, revisionens iakttagelser och rekommendationer, revisionen som

beslutsunderlag m.m. Sådana insatser riktar sig främst till parlamentens ledamöter och kanslipersonal samt andra aktörer som berörs av revisionsmyndighetens arbete.

Som nämnts har Riksrevisionen inom INTOSAI lett arbetet med att ta fram nya kvalitativa standarder för finansiell revision inom offentlig sektor och har medverkat i arbetet med att ta fram motsvarande standarder för revision av regelefterlevnad och effektivitetsrevision. Dessa nya standarder utgör en väsentlig grund för utvecklingen av revisionsverksamheten globalt, inte minst i Riksrevisionens samarbetsländer.

Utvecklingssamarbetet innehåller inte sällan delprojekt som syftar till att en samarbetspartner ska stärka sin kapacitet att hantera indikationer på korruption som framkommer inom revisionen och att få till stånd ett fungerande samspel med rättsväsendet i landet.

4.2 Vem genomför samarbetet?

Riksrevisionen verkar i första hand genom partnersamarbete, dvs. i projekt med enskilda länders nationella revisionsorgan, där Riksrevisionen och samarbetspartnern tar ett gemensamt ansvar för projektens genomförande.

Ansvaret inom Riksrevisionen för att initiera, planera, administrera, genomföra, följa upp samt avrapportera åligger Enheten för internationellt utvecklingssamarbete. Enheten består av 17 medarbetare, varav 4 för närvarande är stationerade i utlandet. Dessutom finns 3 lokalanställda medarbetare utomlands. Aktiviteterna inom de enskilda samarbetsprojekten genomförs i regel med användning av personal från Riksrevisionen. I huvudsak används personal från granskningsverksamheten (dvs. från den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen), men också från Kommunikationsenheten och Ekonomi- och HR-enheten. Årligen medverkar vanligen ett fyrtiotal medarbetare från övriga delar av Riksrevisionen i genomförandet av insatserna. Riksrevisorerna medverkar ibland själva i uppdragen.

Utöver myndighetens egen personal, anlitas ibland externa experter för uppdrag som kräver specifik eller kompletterande kompetens inom ett visst område. Anslagsmedlen används inte för att ge stöd till infrastruktur som IT-system, datorer, lokaler, bilar e.d.

4.3 Projektens längd

Riksrevisionens utvecklingssamarbete bedrivs långsiktigt. Detta innebär att ett samarbetsprojekts första fas ofta är två eller tre år med förlängning med ett eller flera år.

Även kortare och längre projekt förekommer beroende på bland annat de behov som finns i mottagarlandet samt komplexiteten i de organisatoriska och politiska förutsättningarna i samarbetslandet.

4.4 Utvärdering och avslutning av projekten

När resultaten av utvecklingssamarbetet visar att målen för samarbetsprojektet är på väg att uppnås börjar förberedelsearbetet med att avsluta samarbetet. Planeringen för avslutningen bedrivs tillsammans med samarbetspartnern. Ibland är det lämpligt att gradvis minska omfattningen av samarbetet för att partners egen förmåga att förvalta de processer och system som utvecklats ska säkerställas.

Normalt anordnas i slutskedet ett seminarium med syftet att bedöma partners möjligheter och svårigheter att långsiktigt förvalta resultatet av samarbetet samt att självständigt bedriva ett fortsatt utvecklingsarbete.

Efter att ett projekt har avslutats genomförs en oberoende utvärdering av resultatet med syfte att dra lärdomar av projektet som kan användas i Riksrevisionens fortsatta internationella utvecklingssamarbete. På senare år har Riksrevisionen höjt kraven på utvärderingarna. De ska genomföras av oberoende, väl kvalificerade utredare, och främst ta sikte på måluppfyllelsen i projekten. Om en utvärdering av någon anledning anses obehövlig ska ett sådant avsteg motiveras och beslutas av chefen för det internationella utvecklingssamarbetet efter kontakt med den riksrevisor som har ett speciellt ansvar för utvecklingssamarbetet.

Utvärderingarna ska således ge svar på vilka resultat som uppnåtts i samarbetsprojekten, hur partners kapacitet och ställning har utvecklats samt hur externa intressenter använder revisionsresultaten.

Om tillräckliga resultat inte uppnås och båda eller endera partnern därför bedömer det inte vara meningsfullt att fortsätta avtalstiden ut finns också

möjligheten att bryta avtalet i förväg. Förändringar i det allmänna tillståndet, politiska förändringar och personbyten på viktiga poster i mottagarlandet skulle kunna vara orsak till att förutsättningarna för ett fungerande samarbete försvagas.

4.5 Metodutveckling

Som stöd i arbetet med det internationella utvecklingssamarbetet har Riksrevisionen utarbetat en vägledning som omfattar kriterier för val av samarbetsländer, beskrivningar av arbetsprocesser inklusive beslutsrutiner m.m. Till vägledningen finns en rad mallar för avtal, rapporter och andra beslut. Vägledningen utvecklas efter hand som myndigheten får ytterligare erfarenheter i utvecklingssamarbetet.

Det pågår också ett arbete vid myndigheten med att ta fram metodhandledningar för att utveckla strategier och principer för de olika områden som normalt omfattas av utvecklingssamarbetet. Handledningarna kommer att omfatta beskrivningar av hur arbetet med stöd till samarbetspartnern kan bedrivas vad gäller finansiell revision, effektivitetsrevision, kommunikation, förändring av regelverket och hur relationerna med det egna parlamentet kan utvecklas. Därutöver pågår ett arbete med att ta fram ett utbildningsmaterial för hur en revisionsmyndighet kan arbeta med att förstärka sitt ledarskap. Avsikten med att bedriva ett målmedvetet utvecklingsarbete är att det ska bidra till ett mer effektivt och enhetligt arbetssätt inom det internationella utvecklingssamarbetet vid Riksrevisionen.

5 Utvecklingssamarbetet i praktiken

5.1 Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

Möjligheterna att nå målen för det internationella utvecklingssamarbetet beror inte enbart på Riksrevisionens förmåga att genomföra sina insatser, utan framgången är i hög grad beroende av förhållanden som Riksrevisionen endast i begränsad utsträckning kan påverka.

En viktig framgångsfaktor är att det finns ett allmänt politiskt stöd för utveckling i samarbetslandet. Det är således viktigt att landet strävar mot bättre samhällsstyrning och effektivare användning av de offentliga finanserna. Även inställningen till en politiskt, funktionellt och ekonomiskt oberoende revisionsmyndighet är betydelsefull.

För att arbetet ska vara framgångsrikt är det en förutsättning att såväl ledningen som personalen på samarbetsmyndigheten är motiverade att delta på ett engagerat sätt i ett utvecklings- och förändringsarbete.

Även resursfrågan i samarbetslandet är av betydelse. Det måste finnas en rimlig grund för en bedömning att finansieringen av revisionsmyndigheten kan bli acceptabel och att lokaler, IT-infrastruktur och andra nödvändiga förutsättningar kan ges tillfredsställande lösningar. Det är också nödvändigt att det finns tillgång till personal med relevant utbildningsbakgrund för att ett meningsfullt samarbete ska kunna bedrivas.

5.2 Samarbetsprojekten

Som framgått ovan drivs samtliga samarbetsprojekt med utgångspunkt i de av riksdagen angivna målen och Riksrevisionens egna mål för verksamheten. I övrigt har projekten delvis olika mål och innehåll anpassade till de specifika behoven vid samarbetsmyndigheten.

Nedan beskrivs de pågående samarbetsprojekten närmare. Projekten med samarbetsländerna Bosnien och Hercegovina och Tanzania har pågått sedan början av 2000-talet medan projekten i Moldavien och Georgien startade 2007 respektive 2010. Samarbetet med Kosovo, Kambodja och Kenya har startats under 2011. Riksrevisionens institutionella samarbete med AFROSAI-E beskrivs också, liksom samarbetet med Ukraina som är vilande. Slutligen beskrivs också tre projekt som avslutats efter den 1 januari 2010, nämligen Botswana, Zanzibar och Liberia.

Sedan Riksrevisionen bildades 2003 har myndigheten deltagit i närmare 20 samarbetsprojekt. Sex av dessa projekt hade påbörjats av Riksrevisionsverket. De samarbetsprojekt som har avslutats före den 1 januari 2010 bedrevs i Moçambique (två projekt), Indonesien, Namibia och Rwanda.

Av tabellen nedan framgår omfattning i tid och kostnader för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete.

	2009	2010	Prognos 2011	Start	Avslut
AFROSAI-E	10 471	11 508	11 342	2003	2012-12-31
Bosnien	5 479	3 258	2 836	2000	2012-12-31
Botswana	1 019	508	0	2007	Avslutat
Georgien	271	3 576	3 828	2010	2012-12-31
Kambodja	0	0	1 418	2011	2013-12-31
Kenya	0	0	1 843	2011	2013-12-31
Kosovo	0	0	1 701	2011	2013-09-30
Liberia	1 743	1 045	709	2009	Avslutat
Moldavien	4 741	4 354	4 679	2007	2012-12-31
Tanzania	9 419	8 782	8 507	2004	2012-06-30
Ukraina	589	948	134	2008	Vilande
Zanzibar	1 697	1 398	284	2008	Avslutat
Övrigt	2 258	1 830	2 736		
Summa	37 687	37 207	40 016		

5.3 Pågående utvecklingssamarbete

5.3.1 *Bosnien och Hercegovina*

Inledning

Det institutionella utvecklingssamarbetet med de tre nybildade bosniska revisionsmyndigheterna⁴ inleddes 2000 med dåvarande Riksrevisionsverket. Syftet var att bidra till etablering och utveckling av den nyinrättade offentliga revisionen i landet. Åren 2004–2009 pågick ett brett sammansatt institutionellt samarbete som innefattade strategiska ledningsfrågor, professionell utveckling av revision i enlighet med internationella standarder samt utveckling av revisionsmyndigheternas kontakter med deras respektive parlament. Under 2009 kom samarbetsparterna överens om att avsluta detta breda utvecklingssamarbete och i stället starta ett nytt projekt med syfte att endast stödja utvecklingen av effektivitetsrevisionen, eftersom sådan revision efterfrågades alltmer av parlamenten i landet. Det nya projektet löper från februari 2010 t.o.m. december 2012.

Övergripande projektmål

Det övergripande målet för samarbetet är att bidra till att skapa bättre förutsättningar hos revisionsmyndigheterna att på egen hand kunna leda och utveckla sin effektivitetsrevision i enlighet med internationella standarder och nationella mandat. Samarbetet omfattar förutom de tre ursprungliga revisionsmyndigheterna numera även en fjärde myndighet.⁵

Innehållet i det nuvarande samarbetet

Enligt projektplanen fokuserar samarbetet på att utveckla myndigheternas kapacitet inom tre huvudområden:

⁴ Till följd av Daytonavtalet gäller specifika konstitutionella förutsättningar i landet som gör att samarbetet från början omfattade tre revisionsmyndigheter: The Audit Office of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, The Audit Office of the Institutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina, The Office for Audit of Public Sector of Republic of Srpska.

⁵ År 2007 bildades en ny myndighet, The Office for Audit of Public Administration and Institutions of Brcko District of Bosnia and Herzegovina, som fr.o.m. 2010 också ingår i det institutionella samarbetet.

- strategiskt och operationellt ledarskap
- professionell utveckling av effektivitetsrevisorer
- utveckling av kommunikation med de externa intressenterna, i synnerhet med parlamenten, medierna och universitet.

Samarbetet omfattar löpande stöd till revisorerna vid myndigheterna, operativa chefer och myndigheternas ledningar vad gäller granskning, rapportskrivning och rekryteringsprocesser. Seminarier med parlamentens ledamöter och deltagare från universitet och från medier har ägt rum. Nyanställda revisorer utbildas och lokalt anpassade riktlinjer för effektivitetsrevision håller på att tas fram.

Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

Kommande budgetnedskärningar i Bosnien och Hercegovina innebär en risk för utvecklingen av effektivitetsrevisionen och för möjligheterna att rekrytera ny personal. Revisionsmyndigheterna lever dessutom under ett ständigt hot om att det oberoende som ges i revisionslagen begränsas.

För att kunna införa effektivitetsrevision vid en myndighet krävs ett uppriktigt intresse och rätt inställning hos ledning och personal. I Bosnien och Hercegovina finns ingen tradition av utredningsarbete med inriktning mot granskning och utvärdering, vilket gör att det är svårt att rekrytera personal med relevant utbildning och erfarenhet. Även de institutionella förutsättningarna behöver ändras, både hos revisionsmyndigheterna och hos externa intressenter. Kontakter med universiteten har också initierats för att säkerställa rekrytering av personal med rätt profil. Färdiga granskningsrapporter diskuteras också med professorer och andra forskare, till exempel vad avser valda metoder och analys.

Därutöver kommer förordnandet för två av de fyra riksrevisorerna att gå ut inom kort, vilket eventuellt kan leda till förändrade synsätt i ledningen vid dessa revisionsmyndigheter. För att försöka säkerställa att myndigheterna även i fortsättningen bedriver effektivitetsrevision har parlamenten, men också medierna, informerats om vad effektivitetsrevision innebär, hur rapporterna ska behandlas i de respektive parlamenten samt vilken nytta effektivitetsrevisionen kan bringa till samhället.

Resultatet hitintills

Det långa samarbetet med Bosnien och Hercegovina har i många avseenden varit mycket framgångsrikt och bland annat bidragit till att bygga upp en rad institutionella och professionella plattformar som gör att myndigheterna arbetar professionellt och på ett likartat sätt, vilket är unikt i landet. Då samarbetet inleddes var den offentliga revisionen i landet rudimentär.

Revisionsmyndigheterna har med projektstöd tagit fram en strategisk utvecklingsplan för perioden 2007–2012 som varit en grund för samarbetet. Projektet har även bidragit till att förstärka den strategiska ledningsstrukturen för myndigheterna (*Coordination Board*) genom att utveckla en kultur av samförstånd och professionellt utbyte samt stödja utformningen av blandade arbetsgrupper för att utveckla metodhandböcker, riktlinjer och annat materiel som godkändes av den strategiska ledningsgruppen och som numera används av alla myndigheter. Förutom en strategisk plan har även en personal- och kompetensutvecklingsplan samt en extern kommunikationsplan utvecklats under projektets gång. Handböcker för finansiell revision, kvalitetssäkring, IT-revision och korruptionsbekämpning som bygger på de internationella revisionsstandarderna hör också till material som nu används av alla revisionsmyndigheter. Ökad förståelse för frågor om ansvarsutkrävande inom den offentliga förvaltningen, utveckling av processer och procedurer för rapportering till parlamentet samt förbättring av relationer med de respektive parlamentskommissioner som behandlar revisionsrapporterna hör också till resultatet från det tidigare samarbetet. Enligt projektets utvärderingar som genomförts 2005 och 2009, betraktas revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina av externa intressenter som väl etablerade och framgångsrika organisationer som bidrar till utveckling av en kultur av transparens och ansvarsutkrävande i landet. OECD Sigma poängterar i sin utvärdering av den externa revisionen i Bosnien och Hercegovina 2009 att revisionen har en sund laglig grund att stå på samt att de tre revisionsmyndigheterna har gradvis utökat sin revisionskapacitet. Detta har uppnåtts genom att utöka antalet revisorer samt utveckla nya revisionsmetoder och procedurer för behandling av revisionsrapporter hos respektive parlament. Användningen av information som levereras i revisionsrapporterna har också gradvis ökat hos parlamenten. Rapporten poängterar dock också att det trots alla goda resultat fortfarande finns många områden som kan förbättras samt att det finns en tendens att reducera revisionsmyndigheternas oberoende.

Inom ramen för effektivitetsrevisionen har revisionsstandarder tagits fram av en arbetsgrupp och godkänts av den strategiska ledningsgruppen för revisionsmyndigheterna. En annan arbetsgrupp har utvecklat en synopsis för en effektivitetsrevisionshandbok, och arbetet pågår med att ta fram en första version av handboken. Nya procedurer för rekrytering av effektivitetsrevisorer har tagits fram och använts när ny rekrytering har ägt rum. En samlad skrift med rekryteringsprocedurer håller på att tas fram för framtida användning hos samtliga revisionsmyndigheter. Seminarier för utvalda personer från medier, statsförvaltning, parlament och universitet har genomförts för att bidra till ökad förståelse för effektivitetsrevisionen. Ett samarbete med universitet vad gäller kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte har påbörjats. Utbildningsinsatser och "coachning", särskilt inriktade på att klargöra roller och ansvar för den strategiska och den operativa ledningen, pågår. Hittills har totalt åtta revisionsrapporter publicerats varav fyra under 2010. Rapporterna behandlas av de respektive parlamenten. Granskningarna har skapat livlig diskussion i medierna och har bidragit till en förändrad attityd hos parlamentariker vilka nu kräver att revisionsmyndigheterna ska publicera fler rapporter. Detta är en viktig effekt av revisionens arbete, men samtidigt kan önskemålen innebära nya förväntningar på revisionsmyndigheterna som kan vara svåra att leva upp till.

Sammantaget kan sägas att då det första projektet påbörjades 2000 fanns det i praktiken ingen oberoende revisionsverksamhet i offentlig sektor. Kapaciteten hos de nyinrättade revisionsmyndigheterna var låg, ibland närmast obefintlig. Nu finns fyra myndigheter som bedöms ha hög kapacitet i relation till jämförbara institutioner i regionen.

5.3.2 Tanzania

Övergripande projektmål

Riksrevisionen ska bidra till att samarbetsmyndigheten kan förbättra den offentliga redovisningsskyldigheten och finansiella disciplinen i alla offentliga institutioner för att säkerställa ansvarighet och insyn i den offentliga verksamhetens intäkter och utgifter i syfte att stödja social och ekonomisk utveckling och underlätta leverans av hållbara, rättvisa och kvalitativa tjänster.

Samarbetet har inledningsvis inte omfattat Zanzibar som är en liten men självstyrande del av Tanzania. Ett begränsat projekt har dock bedrivits med revisionsmyndigheten på Zanzibar sedan 2008. Detta behandlas i ett senare avsnitt.

Innehållet i samarbetet – första fasen

En första fas i samarbetet med *National Audit Office Tanzania* (NAOT) inleddes hösten 2004 med ett tiotal delprojekt, bland annat revisionslagstiftning, finansiell revision, effektivitetsrevision, IT-revision, IT-strategi, kommunikation samt korruptions- och bedrägeribekämpning.

Samarbetets första två år innebar vissa prövningar, bland annat till följd av oklart ledarskap inom NAOT efter det att myndighetens riksrevisor pensionerades 2005. Sedan hösten 2006 då en ny riksrevisor tillsattes har utvecklingen dock varit starkt positiv inom flera utvecklingsområden. En utvärdering av projektets första fas genomfördes under perioden juni 2004–februari 2008 av en oberoende extern konsultfirma med följande sammanfattande omdöme:

Sammanfattningsvis finns det tydliga bevis på att NAOT, med hjälp av NAODP⁶, har gjort avsevärda framsteg i relation till många av målen. Revisionsorganisationen använder nu bredare och mer rättvisande revisionsmetoder, anses vara mer professionell och levererar revisionsrapporter i tid. Organisationen är också på väg att uppnå ökat oberoende. Det intresse för och engagemang i revisionsrapporterna som landets president visar är också ett styrkebesked. Även om det är för tidigt att se mätbara resultat hos revisionsobjekten finns det flera indikatorer som tyder på förbättringar också i relation till ansvarsutkrävande och finansiell disciplin i offentlig sektor.

Naturligtvis är vissa framsteg resultatet av parametrar utanför NAODP:s ansvar eller påverkansmöjligheter, såsom rekrytering av mer kvalificerad personal och ny ledning vid NAOT, PFMRP⁷ interventioner, osv. Å andra sidan finns det andra sammanhang där NAODP:s aktiviteter och resultat har spelat en viktig roll, såsom för metodologi och dokumentation av revisionsprocesser, kapacitetsutveckling, upprättandet av en avdelning för effektivitetsrevision, tillgänglighet av IT-verktyg, utbildning och stöd mm.

⁶ NAODP (The National Audit Office Development Project) används som benämning på samarbetsprojektet.

⁷ Public Finance Management Reform Programme

Andra fasen

Projektets andra fas var ursprungligen planerad att omfatta tiden mars 2008–juni 2011. Fasen har nyligen förlängts till juni 2012 för att uppnå avsedd långsiktighet. Den innehåller i stort sett samma delprojekt som den första fasen. I delprojektet om finansiell revision har den största aktiviteten varit att ta fram en ny revisionsmanual som uppfyller internationella standarder samt IT-stöd för revisionsprocessen (bland annat elektroniska arbetspapper). Under 2010 har samarbetet framför allt inneburit fortsatt arbete med att säkerställa tillämpningen av en ny revisionsmetodik, baserad på manualen. Användningen av elektroniska dokument i det IT-baserade revisionsverktyget har fortsatt att öka i enlighet med den fyraåriga plan som finns för successivt genomförande. I och med projektslutet i juni 2012 beräknas att den nya revisionsmetodiken har genomförts inom hela NAOT och används av de ca 500 finansiella revisorerna vid myndigheten.

Projektet introducerade och har intensivt arbetat för att bygga kapacitet för effektivitetsrevision. Insatserna inom effektivitetsrevisionens område har lett till att ett antal granskningar har publicerats, vilka har rönt stor uppmärksamhet både i parlamentet och i medierna. Enheten för effektivitetsrevision inom NAOT har successivt utvecklats vad gäller antal medarbetare och ökad kompetens. Den består i dag av omkring 14 medarbetare, av vilka ungefär hälften ha rekryterats med professionellt stöd från Riksrevisionen. Samarbetet har verksamt bidragit till att NAOT vann Riksrevisionens pris för bästa effektivitetsrevisionsrapport 2010 för revisionsmyndigheter i engelsktalande Afrika⁸. En utbildningsinsats har genomförts i arbetet med att upptäcka bedrägerier och korruption.

Resultatet hitintills

Samarbetsprojektet bidrog till att parlamentet antog den första revisionslagen, vilken ökade oberoendet hos NAOT. Den nya lagen visade sig under 2010 effektivt kunna skydda myndighetens intressen i samband med budgetprocessen, där parlamentets revisionskommitté har fått ett väsentligt ökat inflytande. De tre revisionsutskotten (för ministerierna, kommunerna respektive de statliga företagen) har varit en målgrupp för samarbetet i syfte att öka parlamentariskernas och kommittésekreteriatens kapacitet att använda

⁸ För att utse en vinnare tillsatte Riksrevisionen en utvärderingsgrupp med deltagare från revisionsmyndigheterna i Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige. Dessa revisionsmyndigheter är samtliga partner till enskilda revisionsmyndigheter i engelskspråkiga afrikanska länder.

rapporterna för att utkräva ansvar hos ansvariga tjänstemän. När utskottens rapporter presenteras i det samlade parlamentet kan diskussionerna leda till att också ansvariga ministrar ställs till ansvar.

NAOT ska enligt lag årligen producera en sammanhållen rapport med resultatet från den finansiella revisionen. I april 2010 producerades för första gången även en sammanhållen rapport för effektivitetsrevision till parlamentet. Rapporten byggde på de fem första effektivitetsrevisionerna och innehöll rekommendationer om hur revisionsutskott och andra utskott i parlamentet kunde förbättra sin användning av effektivitetsrevisionsrapporterna genom förändringar i parlamentets procedurer. I april 2011 presenterade NAOT en andra sammanhållen rapport för effektivitetsrevision för parlamentet.

Under 2010 genomfördes en *Peer Review* som visar att kapaciteten inom NAOT att utföra en modern revision har förbättrats kraftigt. En rapport som ingår i Afrikanska unionens *African Peer Review Mechanism (APRM)* har också pekat på den positiva utvecklingen för NAOT och dess roll att främja god samhällsstyrning. En kommunikationsstrategi har tagits fram inom projektet. Strategin har förstärkt NAOT:s kommunikation internt och externt. NAOT har i dag en mycket hög massmedieprofil och trovärdighet. Myndighetens rapporter ger ofta avtryck i massmedierna, och NAOT:s ledande tjänstemän framträder på presskonferenser och ger intervjuer.

En ingående egen bedömning som genomförts av projektet visar dock också på behovet av att säkra uthålligheten i vissa av huvudaktiviteterna. Detta i syfte att upprätthålla och vidareutveckla verksamheten efter det att samarbetet med Riksrevisionen avslutas.

Arbetet under 2011 och 2012 kommer att betona ett utvidgat användande av den nya revisionsmanualen för finansiell revision. Vidare ska kapaciteten inom effektivitetsrevisionen befästas och öka i takt med att antalet revisorer ökar. Projektet kommer under det avslutande året även att omfatta utbildning i IT Audit för ett mindre antal revisorer. Dessa ska senare sprida kunskaperna vidare till övriga revisorer.

Samarbetsprojektet har starkt bidragit till att datorisera NAOT. Genom att Riksrevisionen målmedvetet under samarbetet har framhållit IT:s betydelse för att framgångsrikt bedriva en effektiv revision och för att få en säker revisionsprocess, har NAOT med stöd från andra givare successivt lyckats

anskaffa ett stort antal datorer och system till verksamheten. När projektet startade hade NAOT 17 fristående datorer. I dag är antalet datorer närmare 600 och ett internt nätverk med intranät samt en professionell IT-enhet har etablerats inom huvudkontoret. Aktiviteterna under 2011 och fram till att projektet avslutas i juni 2012 avser bland annat att digitalt knyta samman NAOT:s 20 lokalkontor och högkvarter i ett gemensamt nätverk.

Samarbetsprojektet har bidragit till att etablera tre fristående lokalkontor. De ligger vanligtvis i revisionsobjektens byggnader, vilket riskerar revisorernas integritet och möjligheter att arbeta oberoende. Dessa risker har därefter beaktats av den tanzaniska regeringen som med egna medel finansierat ytterligare fem fristående lokalkontor.

Sammanfattningsvis har projektet bidragit till att genom en ny revisionslag, introduktion av en revisionsmetodologi som uppfyller internationell standard, etablerandet av kapacitet för effektivitetsrevision, långtgående datorisering och användning av elektronisk dokumentation, en ny kommunikationsstrategi samt fristående lokalkontor, utveckla NAOT till en avsevärt modernare och mer oberoende revisionsmyndighet med stor trovärdighet och genomslag i massmedierna.

5.3.3 *Moldavien*

Övergripande projekt mål

Riksrevisionen samarbetar sedan 2007 med Moldaviens högre revisionsmyndighet, *Curtea de Conturi (Court of Accounts, CoA)*.

En första treårig fas inriktades till stora delar mot att skapa institutionella förutsättningar för CoA att bedriva modern revision och att gå från att vara en kontrollmyndighet till att bli en modern revisionsmyndighet.

Den andra, också treåriga, projektfasen inleddes 2010 och är till stora delar en fortsättning på det arbete som inleddes i den första fasen. Det övergripande projekt målet är att fortsatt stärka CoA:s institutionella kapacitet.

Innehållet i samarbetet

Samarbetet innehåller fem delprojekt. Delprojektet *Profession Building within Financial Audit* syftar till att stärka CoA:s kapacitet att bedriva finansiell revision i enlighet med internationella standarder. Arbetet har fokuserat på

att stödja myndighetens arbete med att ta fram en revisionsmanual och att vid seminarier och arbetsövningar gå igenom revisionsprocessens olika moment för att öka förståelsen för hur modern revision utförs.

Det andra delprojektet, *Secure Greater Impact and Adding Value*, syftar till att öka genomslaget för CoA:s verksamhet. En förutsättning för detta är att ledamöterna i parlamentet är beredda att fatta nödvändiga beslut utifrån revisionens iakttagelser. Delprojektet ska stödja arbetet med att utveckla relationerna mellan CoA och parlamentet, framför allt budget- och finansutskottet.

Delprojektet *Modern Management and Impact* syftar till att stärka CoA:s ledning och styrverktyg. I delprojektet ingår ett arbete med införande av tidsredovisningssystem, en internrevisionsfunktion och ett ramverk för kvalitetssäkring.

I det fjärde delprojektet, *Fraud and Corruption*, ska CoA stärka sin kapacitet att hantera indikationer på korruption som framkommer i revisionen. Ett annat syfte med projektet är att stödja myndighetens strävan att motsvara de krav på revision som ställs på en högre revisionsmyndighet i ett land som tar emot EU-stöd.

Delprojektet *CoA Promotion on International Arena* syftar till att främja myndighetens strategiska internationella engagemang eftersom det är angeläget att CoA har samtalspartner med liknande erfarenheter.

Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

CoA leds av en styrelse med sju ledamöter där ordföranden är president och riksrevisor. Styrelsen tillsätts av parlamentet och har mandat som löper på fem år. Ledamöterna arbetar inom CoA och har ledande roller i myndigheten. Under det senaste året har ledamöter lämnat styrelsen utan att parlamentet omgående tillsatt ersättare eftersom den politiska situationen i Moldavien varit turbulent. Trots att val hölls i november 2010 valdes inte en ny president till myndigheten förrän i maj 2011 och en ny styrelse utsågs först i juli. Eftersom stora delar av den institutionella kapaciteten är kopplade till ledningsfrågor har Riksrevisionen tvingats senarelägga aktiviteter, något som försvårar måluppfyllelsen.

En andra faktor som kan försvåra måluppfyllelsen är projektets personberoende. Kontaktperson inom CoA är en av ledamöterna i styrelsen och denna är delaktig i samtliga delprojekt och sköter också all kommunikation med dessa. Detta innebär att projektet kommer att drabbas av ett avbrott när kontaktpersonen slutar sin anställning på CoA. Önskemål om en bredare ansvarsfördelning och ökad delegering har inte vunnit gehör i önskvärd utsträckning.

Resultatet hitintills

En stor del av arbetet under den första fasen koncentrerades på att stödja CoA:s arbete med en ny lagstiftning med syfte att ge underlag till parlamentet att förnya revisionslagen. I december 2008 antogs den nya lagen av parlamentet som i betydande grad tillkommit genom den expertis som Riksrevisionen bidragit med.

Arbetet i den andra projektfasen har hittills koncentrerats på finansiell revision. En revisionsmanual, baserad på internationella standarder, har beslutats. CoA har under året för första gången genomfört granskning i enlighet med sitt mandat enligt den nya revisionslagen. Myndigheten har också genomfört en kvalitetskontroll av genomförd revision.

Det har också etablerats en funktion för internrevision i myndigheten, direkt under presidenten. Riksrevisionens bedömning är att det finns en förståelse för funktionen och en vilja att ta till sig iakttagelserna av granskningen, men att det också finns vissa brister i förmågan att göra riskanalyser.

Ett tidsredovisningssystem har också etablerats. Detta har delvis gjorts möjligt genom att Världsbanken införskaffat datorer till all personal. Systemet är robust och producerar användbar datarapportering, men det återstår ännu arbete för att göra systemet till ett integrerat ledningsverktyg att använda för både uppföljning och planering.

CoA har breddat sina internationella kontakter och deltar nu i flera internationella arbetsgrupper, bland annat i *INTOSAI Capacity Building Committee* som diskuterar erfarenheter och utvecklingsmöjligheter för internationell kapacitetsuppbyggnad.

5.3.4 Georgien

Övergripande projektmål

Samarbetet mellan Riksrevisionen och *Sakartvelos Controlis Palata (the Chamber of Control of Georgia, CCG)* inleddes i mars 2010, och den första fasen beräknas vara avslutad i december 2012. Det övergripande projektmålet är att bidra till utveckling av en modern, oberoende revisionsmyndighet som har en hållbar kapacitet att bedriva revision av den offentliga verksamheten i enlighet med internationella standarder och nationella krav.

Innehållet i samarbetet

Samarbetet består av fem delprojekt. Delprojekten som avser effektivitetsrevision respektive finansiell revision har till syfte att ge CCG kapacitet att planera, genomföra, kvalitetssäkra, rapportera och kommunicera granskningar i enlighet med internationella standarder. I delprojekten deltar så väl myndighetsledning som revisorer.

Delprojektet för intern och extern kommunikation syftar till att etablera och utveckla en hållbar institutionell kapacitet att informera och kommunicera både internt för att nå verksamhetsmålen och externt för att bygga upp dels en konstruktiv relation med granskningsobjekten, dels få ett större genomslag av genomförda granskningar.

Det fjärde delprojektet avser ledning av revisionsmyndigheten och syftar till att etablera och utveckla ledarskap och ledning för att revisionsmyndigheten ska ha förutsättningar för en fortsatt hållbar verksamhet och utveckling. Slutligen syftar delprojektet om IT-strategi till att utveckla, anta och genomföra en strategi som grund för att etablera en relevant, funktionell och säker IT-miljö.

Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

Under samarbetets gång har både talmannen för det georgiska parlamentet och ordförande för budget- och finansutskottet uttalat sitt genuina stöd för modernisering av CCG. Den högsta ledningen för myndigheten och de flesta chefer på mellannivå har också visat vilja och intresse för omvandling av CCG från en kontrollmyndighet till en myndighet som på sikt ska vara kapabel att bedriva modern revisionsverksamhet i enlighet med internationellt accepterade standarder med hänsyn tagen till rådande förhållanden i landet.

En riskfaktor som dock kan påverka måluppfyllelsen gäller CCG:s förmåga att ta emot det planerade stödet på grund av brist på kvalificerad personal, som förväntas ansvara både för löpande arbetsuppgifter och för utvecklingsprojekt. Myndighetsledningen är medveten om dessa risker och arbetar med att minimera dem, bland annat genom att rekrytera revisorer från de privata revisionsbyråerna.

Politiska oroligheter i landet under våren 2011 med demonstrationer och upplopp kan vara en riskfaktor men detta har hittills inte påverkat genomförandet av insatserna.

Resultatet hitintills

Inom ramen för delprojektet finansiell revision har CCG med stöd från Riksrevisionen tagit fram och testat en revisionsmanual och utarbetat ett utkast till framtida struktur för en kvalitetssäkringsenhet. Vidare har CCG med Riksrevisionens stöd tagit fram ett utbildningsprogram för finansiella revisorer och diskuterat förslag som gäller ett internt test i revisionskunskap hos den egna personalen. Detta test ska ligga till grund för erbjudande av utbildning.

När det gäller insatser inom effektivitetsrevisionen har myndighetsledningen introducerat internationella riktlinjer, vilka bland annat anger ledningens ansvar när effektivitetsrevision etableras. Även presumtiva effektivitetsrevisorer har introducerats i de krav som ställs för genomförande av effektivitetsrevision. De mer teoretiskt erhållna kunskaperna har kompletterats med praktisk tillämpning och test i pilotstudier, inklusive en s.k. parallell studie om *Black Sea Protection* – en internationell konvention, som länderna kring Svarta havet skrivit under som förpliktigar länderna att vidta åtgärder för att skydda Svarta havet. I övrigt har CCG med stöd från Riksrevisionen tagit fram en första version av manual för effektivitetsrevision.

Inom ramen för delprojektet för intern och extern kommunikation har en kommunikationspolicy tagits fram. Vidare förbereds en undersökning bland CCG:s intressenter för att få underlag för åtgärder som syftar till bättre kommunikation med granskningsobjekt, allmänheten via medier, parlamentet etc. Undersökningen förväntas bli genomförd under 2011 och kommer att utgöra ett av flera underlag för framtagandet av en kommunikationsstrategi under hösten 2011. Internt har CCG börjat se över sitt kommunikationssystem, dvs. hur kanaler, målgrupper och budskap kan samordnas på ett effektivt sätt.

Inom ramen för delprojektet som riktar sig direkt till ledningen för myndigheten, har stödet fokuserat på den interna styrningen och ledningen mot verksamhetsresultat, personalfrågor och utveckling av tidsredovisningssystem.

Vidare har en IT-strategi utarbetats av samarbetsparterna. Den anger CCG:s intention att bilda en säker och funktionell infrastruktur för IT och ska ligga till grund för beslut om extern finansiering av anskaffning av hård- och mjukvara.

5.3.5 Kosovo

Övergripande projektmål

Riksrevisionen och Kosovos revisionsmyndighet, *Office of the Auditor General*, har efter förfrågan från Kosovos riksrevisor tecknat ett tvåårigt samarbetsavtal med start i september 2011. Projektet syftar till att stärka myndighetens kapacitet och kommer att pågå till hösten 2013. Under en förberedande fas 2011 har korttidsinsatser genomförts inom områdena effektivitetsrevision och administrativa processer. Inom sistnämnda område har Riksrevisionens experter bistått med utformning, implementering och utbildning i ett system för myndighetens interna tidredovisning. En viktig del i arbetet har varit att förankra systemets syfte och utformning bland myndighetens personal.

Innehållet i samarbetet

Samarbetet 2011–2013 omfattar tre delprojekt: effektivitetsrevision, finansiell revision och organisatoriskt ledarskap.

Revisionsmyndighetens verksamhet inom effektivitetsrevision är relativt ny och fortfarande under uppbyggnad såväl volym- som kapacitetsmässigt. Inom delprojektet bistår Riksrevisionen med experter för att praktiskt stödja projektgrupper och chefer i revisionsarbetets processer och metoder. Därtill ingår i projektet strategiskt stöd till effektivitetsrevisionens processer för rekrytering, kompetensutveckling, kvalitetssäkring och kommunikation med avnämaren.

Inom finansiell revision syftar delprojektet till att konsolidera den kapacitetshöjning som myndigheten uppnått under senare år. Riksrevisionen bistår med att utveckla mer moderna arbetssätt för revisionens planering, genomförande och dokumentation, med särskilt fokus på riskanalys.

Riksrevisionen ska även bistå med att stärka myndighetens processer för intern kvalitetssäkring och kompetensutvecklingsprogram samt se över behovet av elektroniska dokumenthanteringsverktyg.

Delprojektet organisatoriskt ledarskap ska stärka ledningens strategiska och operativa förmåga på alla nivåer inom organisationen. Till stor del handlar det om att etablera ett modernt ledarskap i en traditionellt legalistiskt präglad kultur. Riksrevisionen ger bland annat stöd för att institutionalisera former för interna arbetsformer och beslutsprocesser. Lika viktigt är att bistå myndighetens arbete med att utveckla kontakter med intressenter i omvärlden.

5.3.6 Kambodja

Inledning

Den första fasen av utvecklingssamarbetet mellan Riksrevisionen och *Aniator Sawarnakkam Chitt (National Audit Authority of the Kingdom of Cambodia, NAA)*, som regleras i ett samarbetsavtal för perioden september 2011 – december 2013, fokuserar på ett område – finansiell revision. Utvecklingssamarbetet består därmed av ett delprojekt och det förväntas bedrivas i nära samarbete och samråd med NAA:s huvudpartner *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* som levererar stöd inom effektivitetsrevision och andra för NAA:s utveckling viktiga områden.

Övergripande projektmål

Utvecklingssamarbetet mellan Riksrevisionen och NAA förväntas på sikt leda till etablering hos NAA av en hållbar kapacitet att planera, genomföra, kvalitetssäkra, rapportera, kommunicera och följa upp finansiell revision i enlighet med internationella revisionsstandarder (ISSAI). Såväl detta övergripande mål som mera specifika mål för utvecklingssamarbetet finns formulerade i ett projektdokument, som ligger till grund för det aktuella samarbetet.

Innehållet i samarbetet

Den första fasen av utvecklingssamarbetet förväntas resultera i följande konkreta mål för delprojektet finansiell revision: NAA ska ha etablerat en hållbar kapacitet att planera och rapportera finansiell revision i enlighet med ISSAI. Vidare ska NAA ha börjat vidta åtgärder som syftar till etablering av en hållbar kapacitet att kontrollera och säkra kvaliteten i finansiell revision

i enlighet med internationella standarder. NAA ska också ha utvecklat ett utbildningsprogram för de finansiella revisorerna.

Uppfyllelse av de redovisade målen för delprojektet förutsätter genuint engagemang och stöd, inte bara från de involverade revisorerna, utan också från ledningen för NAA samt myndighetens viktigaste intressenter, *National Assembly* respektive *Royal Government*. För detta ändamål planeras vissa aktiviteter riktade till de nämnda intressenterna.

5.3.7 Kenya

Övergripande projektmål

Riksrevisionen och *Kenya National Audit Office* (KENAO) har nyligen tecknat ett samarbetsavtal för perioden 1 september 2011–31 december 2013. Projektets övergripande mål är: *Improved accountability of government funds, and effective use of public resources*. Under detta övergripande mål syftar projektet till att KENAO ska:

- producera läsarvänliga revisionsrapporter med hög kvalitet och i rätt tid, i enlighet med internationella revisionsstandarder och KENAO:s interna regler,
- förse parlamentet med information om utfallet av olika politiska reformprogram, samt
- tydliggöra KENAO:s profil genom att göra myndighetens roll känd för alla intressenter.

Innehållet i samarbetet

Samarbetet omfattar delprojekten: finansiell revision, det legala ramverket, effektivitetsrevision, ledningsfrågor, HR samt kommunikationsfrågor.

Inom den finansiella revisionen kommer tonvikten att ligga på att utveckla ett modernt arbetssätt med tillämpning av den revisionsmanual som KENAO har tagit fram med stöd från AFROSAI-E. Ett modernt arbetssätt innefattar bland annat en riskbaserad revision samt användandet av datorstödda revisionsverktyg. Vidare kommer projektet att arbeta med att utveckla kvalitetssäkring av granskningsarbetet.

Stöd kommer också att kunna ges rörande det legala ramverk som rör KENAO inom ramen för den nya konstitution som redan gäller, men där den praktiska implementeringen till stora delar återstår.

Inom effektivitetsrevisionen handlar det om att diagnosticera svagheter i den hittillsvarande produktionen samt att utifrån detta stödja utvecklingen mot granskningar av hög kvalitet.

Det råder en allmän uppfattning att KENAO borde vara mer angelägna om en intern kultur som omfattar förändringar och nya arbetssätt. Inom underprojektet Ledningsfrågor kommer fokus att ligga på att utveckla en ledningskultur som stödjer förändring och utveckling samt ökar förtroende och engagemang hos både chefer och medarbetare.

Inom personalområdet kommer en modell för utvecklingssamtal m.m. att tas fram, syftande till att stödja KENAO:s strategiska mål.

Inom kommunikationsområdet kommer projektet att utveckla strategier för intern och extern kommunikation. Detta innefattar bland annat att göra olika intressenter mer medvetna om KENAO:s roll när det gäller att verka för god samhällsstyrning.

Riksrevisionen gör bedömningen att samarbetet med KENAO kan komma att bli ett av de större samarbetsprojekten som myndigheten deltar i de närmast följande åren.

Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

Ett antal risker har identifierats, som kan inverka på projektet, till exempel den säkerhetspolitiska situationen i landet efter oroligheterna under 2008 samt den därefter successivt införda nya konstitutionen.

5.3.8 AFROSAI-E

Övergripande projektmål

AFROSAI-E (*African Organization of English-speaking Supreme Audit Institutions*) är den regionala organisationen för revisionsmyndigheterna i 23 engelsk- och portugisitalande länder i Afrika. Riksrevisionen är en av AFROSAI-E:s institutionella partner. Sida bidrar med finansiellt stöd.

Det övergripande målet för samarbetet från Riksrevisionens sida är att stödja AFROSAI-E i rollen som regional organisation och därmed bidra till AFROSAI-E:s måluppfyllelse. Målet för verksamheten är att så många revisionsmyndigheter som möjligt ska uppnå nivå tre (av fem) på ett av AFROSAI-E framtaget ramverk för institutionellt kapacitetsuppbyggande.

Innehållet i samarbetet

AFROSAI-E:s insatser genomförs av det exekutiva sekretariatet som för närvarande består av 14 personer. Sekretariatet, som är placerat vid den sydafrikanska revisionsmyndigheten, arbetar självständigt och målinriktat och använder sig av handplockade revisorer, chefer och andra experter från medlemsorganisationerna som utbildare för att genomföra programinsatser. Ett syfte med AFROSAI-E:s utvecklingsaktiviteter är bland annat att skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan medlemsorganisationerna. Ett annat syfte är att öka förståelse, kunskap och medvetenhet om nya internationella standarder och metoder samt om de problem och svårigheter som möter myndigheterna när dessa ska genomföras.

AFROSAI-E:s program för institutionell kapacitetsutveckling fokuserar sedan 2007 på några utvalda strategiska områden. Årligen genomförs ett antal utvecklingsseminarier för att ta fram nya verktyg eller manualer, samt utbildningar i revisionsmetodik, HR eller kommunikation. Under perioden 2007–2009 har sekretariatet genomfört 181 aktiviteter som innefattade totalt 845 dagar.

Vidare anordnar organisationen en årlig sammankomst för experter i regionen för att sprida och utbyta information om nya professionella utvecklingar och ett årligt möte för riksrevisorer och högsta chefer för diskussion och erfarenhetsutbyte om viktiga ledarskapsfrågor. Denna sammankomst äger rum i samband med AFROSAI-E:s årsmöte (*Governing Board Meeting*). AFROSAI-E bjuder alla sina institutionella partner att delta i årsmötet, bland annat för att dela med sig av sina erfarenheter.

Utöver detta anordnas kvalitetssäkringsaktiviteter vart tredje år hos revisionsmyndigheterna för att säkerställa framsteg eller ta fram information om utvecklingsbehov. Till sist genomför AFROSAI-E riktade stödinsatser på förfrågan från enskilda revisionsmyndigheter. Vid sådana insatser täcker myndigheten själv alla kostnader.

För närvarande bedrivs utveckling enligt AFROSAI-E:s strategiska plan 2010–2014. Planen, som har sin grund i ramverket, prioriterar fem huvudområden: myndigheternas oberoende, organisation och ledarskap, HR management, revisionsstandarder och metoder samt intern och extern kommunikation.

Under 2010 har Riksrevisionen bidragit till verksamheten bland annat genom att förstärka AFROSAI-E:s exekutiva sekretariat med tre långtidsrådgivare med ansvar inom områdena institutionellt kapacitetsuppbyggande, effektivitetsrevision samt kvalitetssäkring och finansiell revision. Riksrevisionen har på detta sätt varit involverad i nästan alla programaktiviteter som bedrivits av sekretariatet. Därutöver har ett antal korttidsexperter från Riksrevisionen medverkat i samarbetet, ofta som utbildare vid seminarier och kurser och som experter vid framtagning av till exempel handböcker och riktlinjer. De mest omfattande insatserna har varit inriktade på effektivitetsrevision, kvalitetssäkring, kommunikation, HR och ledningsfrågor.

Avslutningsvis har en av de svenska riksrevisorerna och överdirektören aktivt deltagit i de två senaste årsmötena där de hållit inledande anföranden om strategiska lednings- och personalfrågor samt om de nya tekniska standarderna för finansiell revision för alla riksrevisorer och seniorchefer som deltog i mötena. Den svenska riksrevisorn har också vid dessa sammankomster delat ut pris för bästa effektivitetsrevisionsrapport i regionen. Priset inrättades 2007 och hittills har Ghana (2008); Namibia (2009), Tanzania (2010) och Botswana (2010) vunnit priset. Riksrevisionen har noterat att denna årliga pristävling rörer stor uppmärksamhet, och bedömningen är att dess betydelse för strävandena att utveckla effektivitetsrevision i regionen inte ska underskattas.

Faktorer som kan påverka måluppfyllelsen

AFROSAI-E har ett betydande program för institutionell kapacitetsuppbyggnad, men saknar tillräckliga resurser för att täcka behoven. Många revisionsmyndigheter har dessutom problem med stor personalomsättning och begränsade finansiella resurser, vilket gör att behovet av utvecklingsstöd är mycket stort. Av de 23 medlemsländerna är det knappt hälften som får bilateralt stöd. Det finns en risk att AFROSAI-E på kort sikt kommer att hamna i en situation där de redan begränsade finansiella resurserna begränsas ytterligare när bidragsgivarna omprövar sitt stöd.

Resultatet hitintills

AFROSAI-E följer utvecklingen inom INTOSAI och tar fram manualer, vägledningar samt utbildningsmaterial för kurser och seminarier för alla strategiska områden. Materialet, som är anpassat till afrikanska förhållanden, uppdateras regelbundet och används sedan av de enskilda revisionsmyndigheterna.

Organisationen bedöms av externa intressenter och givarorganisationer vara den regionala organisation inom INTOSAI som har nått bäst resultat, bland annat vad gäller spridning av de nya internationella revisionsstandarderna (ISSAI:erna). Detta har kunnat ske tack vare ett beslut att från början lägga resurser på att följa utvecklingen och successivt uppdatera AFROSAI-E:s manual för finansiell revision så fort nya standarder godkänts av INTOSAI. Kurser och seminarier som leds av regionala experter med syfte att sprida information eller fördjupa kunskaper i användning av manualen har också anordnats.

Vidare har ett ledarskapsutvecklingsprogram pågått sedan 2009. Materialet för programmet har tagits fram med hjälp och deltagande av chefer från revisionsmyndigheterna. Programmet diskuterar roller och ansvar för tre chefsnivåer för att leda en organisation och samtidigt genomföra en förändringsprocess. Programmet kommer att spridas med hjälp av regionala kursledare under 2012.

Ett program för att ta fram strategiska och operationella planer har också genomförts och många revisionsmyndigheter har utvecklat sådana instrument för att leda verksamheten och för att genomföra förändringsprocesser vid sina myndigheter.

Extern och intern kommunikation bedöms av revisionsmyndigheterna som ett strategiskt område som bör vidareutvecklas. En kommunikationshandbok har tagits fram under 2010. Riksrevisionen deltog med egna experter för detta ändamål, och flera experter från andra revisionsmyndigheter har bidragit med egna erfarenheter. Vidare har tre seminarier för spridning och tillämpning av kommunikationshandboken genomförts. Regionala kursledare har utbildats och kursdeltagare har utvecklat policyer, strategier och planer inom kommunikationsområdet för sina egna revisionsmyndigheter. Ett arbete för att ta fram en HR-handbok som följer nya standarder och är väl anpassade till medlemsorganisationer pågår sedan november 2010 och beräknas vara avslutat

2011. Riksrevisionen deltar med egna experter. Handböckerna kommer också att kunna användas av Riksrevisionen i andra utvecklingssamarbetsprojekt.

Vidare har ett program för att ta fram strategiska och operationella planer genomförts, och många revisionsmyndigheter har utvecklat sådana instrument för att leda verksamheten och för att genomföra förändringsprocesser vid sina myndigheter.

AFROSAI-E:s ramverk har vidareutvecklats med element och indikatorer som möjliggör för myndigheterna att använda modellen som ett tillförlitligt instrument för självvärdering och vidare bedömning av egna svagheter och utvecklingsbehov.

Den vidareutvecklade modellen användes för första gången 2010 för att ge en mer tillförlitlig bedömning av de resultat och effekter av AFROSAI-E:s insatser i regionen som visas i AFROSAI-E:s årliga rapport *Activity Report of the Supreme Audit Institutions of the AFROSAI-E region 2010*. Rapporten visar bland annat att andelen av statsbudgeten som granskas i regionen har ökat. Vidare har en stor del av revisionsmyndigheterna implementerat mekanismer för att följa upp resultat av rekommendationer till sina parlament, och tiden som parlamenten behöver för att behandla revisionsmyndigheternas årliga rapport har minskat. Rapporten visar dock också att det fortfarande finns ett behov av att utveckla bättre kommunikation med parlament och andra intressenter. Generellt konstateras att det finns en positiv utveckling för regionen i sin helhet.

Enligt gjorda kartläggningar har AFROSAI-E ett stort förtroende hos medlemmarna och effekten av stödet uppfattas som hög.

5.3.9 Ukraina

Inledning

Samarbetet med *Accounting Chamber of Ukraine* (ACU) initierades i januari 2008 och ett *Letter of Intent* skrevs under ett par månader senare. Efter utvärderingar om samarbetsområden överenskoms att stödja ACU främst i uppbyggnaden av effektivitetsrevisionen. Ett samarbetsavtal undertecknades i december 2008. I november 2009 begärde ACU även stöd i uppbyggnaden av den finansiella revisionen.

Faktorer som påverkat måluppfyllelsen

Samarbetet har under hela samarbetet präglats av svårigheter till följd av oklarhet kring ACU:s interna prioriteringar när det gäller utvecklingsbehov. Det instabila politiska läget i landet har också spelat en negativ roll. Tillsammans påverkade de ovan nämnda faktorerna den gemensamma planeringen och genomförandet av projektaktiviteter, som i princip var obefintliga under 2009, trots flera påstötningar från Riksrevisionen.

Den första aktiviteten, som gällde finansiell revision, genomfördes först i juni 2010. Ett par månader senare gavs en presentation av grunderna inom effektivitetsrevision.

ACU meddelade senare under 2010 att den politiska situationen i landet inte medgav fortsatt samarbete. Myndigheten motiverade också sitt beslut med att de skulle föredra att arbeta tillsammans med en annan givare, som kunde avsätta mer resurser till samarbetet och också ge medarbetare från Ukraina möjlighet att resa utomlands. Man uttryckte också att de inte längre önskade stöd med utveckling av den finansiella revisionen. ACU meddelade också att man skulle höra av sig igen under februari mars 2011, något som ännu inte skett.

5.4 Avslutade utvecklingssamarbeten

5.4.1 Botswana

Övergripande projektmål

Utvecklingssamarbetet med Botswana pågick 2007–2010. Syftet med samarbetet var att skapa en institutionell plattform som skulle bidra till att *The Office of the Auditor General of the Republic of Botswana* (OAG) under eget ansvar skulle utvecklas till ett nationellt revisionsorgan som arbetade i enlighet med internationellt erkända revisionsstandarder och etablerad praxis.

Målet för den första projektperioden, 2007–2008, var att etablera en plattform för en fungerande, modern nationell revisionsmyndighet. Som grund för samarbetets innehåll fanns en tidigare utförd *Peer Review* av Riksrevisionen.

Innehållet i samarbetet

De delprojekt som då etablerades, och som i stort sett var oförändrade under den andra projektfasen, april 2009–mars 2010, var att

- stödja stiftandet av en ny revisionslag
- införa professionalism och standarder för årlig revision
- införa professionalism och standarder för effektivitetsrevision
- utveckling av modernt ledarskap för en revisionsmyndighet.

Arbetet innebar bland annat att ett koncept för en välfungerande nationell revisionsmyndighet togs fram och integrerades i myndighetens strategiska plan och att det inom OAG etablerades *Task Force for Change* för att genomföra denna plan. I övrigt innebar samarbetet framför allt utbildning av ett antal revisorer för att sprida kunskap om internationella standarder vad gäller årlig revision och effektivitetsrevision.

Faktorer som påverkade måluppfyllelsen

En extern utvärdering initierades under 2009 och genomfördes till största del under de första månaderna 2010. En slutrapport presenterades i april 2010. Rapporten visade att det övergripande projekt målet till största del hade uppnåtts men att det fortfarande fanns områden kvar som krävde fortsatt stöd.

En manual för årlig revision har utvecklats inom projektet. Implementeringen och vidareutvecklingen av denna har övertagits av AFROSAI-E.

Det område som visar störst brister och sämst måluppfyllelse är området ledarskap. Av utvärderingen framgår att Riksrevisionen mötte motstånd inom OAG mot förändringarna, framför allt efter att riksrevisorn i Botswana lämnade sin post 2008. Motståndet hanterades inte på ett tillräckligt sätt vare sig av OAG:s ledning eller av aktiviteter inom projektet.

Samarbetet med OAG fortsatte inte efter att den andra fasen avslutats, bland annat beroende på att Botswana inte längre tillhörde de länder som är prioriterade inom det svenska biståndet.

5.4.2 Zanzibar

Övergripande projektmål

Riksrevisionen skulle bidra till att samarbetsmyndigheten kunde förbättra den offentliga redovisningsskyldigheten, transparensen och finansiella disciplinen inom alla offentliga institutioner vid nyttjandet av offentliga medel, att förbättra utförandet av tjänster till det allmänna och slutligen bidra till att reducera fattigdomen.

Innehållet i samarbetet

Zanzibar utgör en i stor utsträckning självständig del av Tanzania och har en egen revisionsmyndighet, *Office of the Controller and Auditor General of Zanzibar* (OCAGZ). Samarbetet med OCAGZ har genomförts i ett separat projekt, men i nära anslutning till samarbetet med Tanzanias revisionsmyndighet på fastlandet, som är landets nationella revisionsorgan. Det ursprungliga projektdokumentet innehåller flera delprojekt, till exempel finansiell revision, HR, IT, frågor om revisionens oberoende samt ledningsfrågor.

Inom ramen för den svenska Riksrevisionens samarbete med Zanzibars externa revisionsmyndighet (OCAGZ) har projektet finansierat omkostnader för personal från fastlandets revisionsmyndighet, NAOT, för att delta i kapacitetssuppleggnaden inom OCAGZ. NAOT:s personal har främst deltagit i att utveckla Zanzibars nya manual för finansiell revision, i utbildning för att tillämpa manualen, samt i studier angående IT och Zanzibars revisionslagstiftning.

Faktorer som har påverkat måluppfyllelsen

Samarbetet startade i mars 2008 och löpte i stort sett planenligt fram till september 2010. Bland annat försåg Zanzibars regering OCAGZ med ett nytt huvudkontor i enlighet med Riksrevisionens önskemål. I samarbetet gjordes omfattande förberedelser för att införa en ny finansiell revisionsmetodik baserad på en ny revisionsmanual, som tagits fram inom projektet. OCAGZ meddelade oväntat i september 2010 att man inte avsåg att i pilotform genomföra revisionen enligt den nya metodiken som planerat. Inte heller var man beredd att fortsätta förberedelserna för en ny revisionslagstiftning och höll inte med om den problembeskrivning som gjorts på HR-området. Konsekvensen blev att de flesta planerade aktiviteterna för budgetåret 2010/11 kom att ställas in.

Enligt Riksrevisionens uppfattning har OCAGZ inte i tillräcklig utsträckning förstått eller kunnat hantera de professionella krav som ett samarbete för institutionell kapacitetsuppbyggnad ställer. De fundamentala brister organisationen kännetecknas av – i form av lokaler och annan infrastruktur, utrustning, professionella kvalifikationer och ledarskap – har inneburit stora trögheter i samarbetet. Det är också uppenbart att betydande brister i ledarskapet inom Zanzibars revisionsmyndighet haft en avgörande inverkan på utvecklingen.

Zanzibar har heller inte begärt någon förlängning av samarbetet efter juni 2011. Visst stöd har funnits från den centrala revisionsmyndigheten på fastlandet, NAOT. Inte heller NAOT:s insatser har kunnat avhjälpa situationen.

En utvärdering av den tvååriga projektperioden genomfördes under våren 2011. Utvärderingen ska behandlas vid ett avslutande styrgruppsmöte under hösten 2011, där Riksrevisionen och OCAGZ tillsammans, med utvärderingen som utgångspunkt, väntas diskutera samarbetet.

5.4.3 Liberia

Övergripande projektmål

Målet för samarbetet var att bidra till att konsolidera kapaciteten hos *the General Auditing Commission of the Republic of Liberia* (GAC), inklusive att stärka GACs supportfunktioner samt bidra till professionell specialisering av organisationens delar. Arbetet sker med utgångspunkt i de institutionella förutsättningarna. Vidare ingår att stärka parlamentets kapacitet i sin roll i fråga om den parlamentariska övervakningen.

Innehållet i samarbetet

Samarbetet med GAC var fokuserat på ledningsfrågor, effektivitetsrevision, kvalitetsuppföljning och relationer till parlamentet. Avtalet med Liberia löpte mellan april 2009 och oktober 2010. Det förlängdes till mars 2011.

Faktorer som har påverkat måluppfyllelsen

Då Riksrevisionen i början av 2008 började undersöka möjligheterna att starta ett samarbete med Liberia var detta ett av världens fattigaste länder och – efter ett 14 år långt inbördeskrig – med en i stort sett helt raserad infrastruktur. Liberia mottar omfattande bistånd från en rad länder.

Svårigheterna i samarbetet, såväl för GAC som för Riksrevisionen, visade sig vara stora genom en utbredd korruption i alla samhällslager, postkonfliktproblematik, fattigdom och bristande kapacitet i mottagandet. I samarbetet har mål och planerat resultat inte helt kunnat uppnås, bland annat beroende på att landets revisionsmyndighet inte förmått hålla överenskommelser om tidpunkter och disposition av personal för utbildningar. Ett skäl till detta har varit att GAC:s resurser behövt tas i anspråk för granskning av givarfinansierade projekt, vilket gjort att myndigheten inte kunnat frigöra kapacitet för utvecklingsarbetet. Svårigheterna har medfört att vissa planerade aktiviteter inte har kunnat genomföras. Målet för delprojektet rörande relationer till parlamentet har inte uppfyllts på grund av att det inte gått att komma överens med parlamentarikerna om lämpliga tidpunkter för seminarier.

Liberias nyligen avgångne riksrevisor var mycket drivande i den professionella utvecklingen av revisionsmyndigheten och GAC anses vara en betydelsefull institution i landet. Enligt honom har samarbetet med Riksrevisionen bidragit till myndighetens framgång. Stark kritik från riksrevisorn riktad mot det politiska etablissemangets oförmåga att agera mot den utbredda korruptionen synes vara en orsak till att hans förordnande inte har förlängts.

Projektet avslutas

Efter att samarbetet avslutades i början av 2011 har en utvärdering genomförts. Utvärderingen visar bland annat de omfattande svårigheter som är förknippade med att arbeta i ett land som befinner sig i en utvecklingsfas som Liberias.

Riksrevisionen har för avsikt att pröva frågan om ett förnyat samarbete med Liberia. Förhållandena för GAC är 2011 annorlunda än de var 2008, då myndigheten var nystartad och lagstiftningen för såväl myndigheten som det finansiella systemet ännu inte var antagen. En helt ny bedömning av förutsättningarna för ett eventuellt nytt samarbete mellan Riksrevisionen och GAC behöver därför genomföras. Detta kommer att göras efter det att allmänna val ägt rum i landet hösten 2011.

Målet för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete är att inom ramen för svensk biståndspolitik stärka de nationella revisionsorganens kapacitet och förmåga att bedriva offentlig revision, stärka parlamentens kontrollmakt och bidra till uppbyggnaden av god förvaltning och korruptionsbekämpning i utvecklingsländer. Huvudinriktningen är långsiktigt institutionellt samarbete.

Riksrevisionen sammanställer för första gången en resultatrapport som beskriver myndighetens internationella utvecklingssamarbete. I rapporten belyses de resultat som hittills uppnåtts i utvecklingssamarbetet mot bakgrund av myndighetens uppdrag, innehållet i samarbetet och de projekt som bedrivs.

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-5171 41 00

publikationsservice@riksrevisionen.se