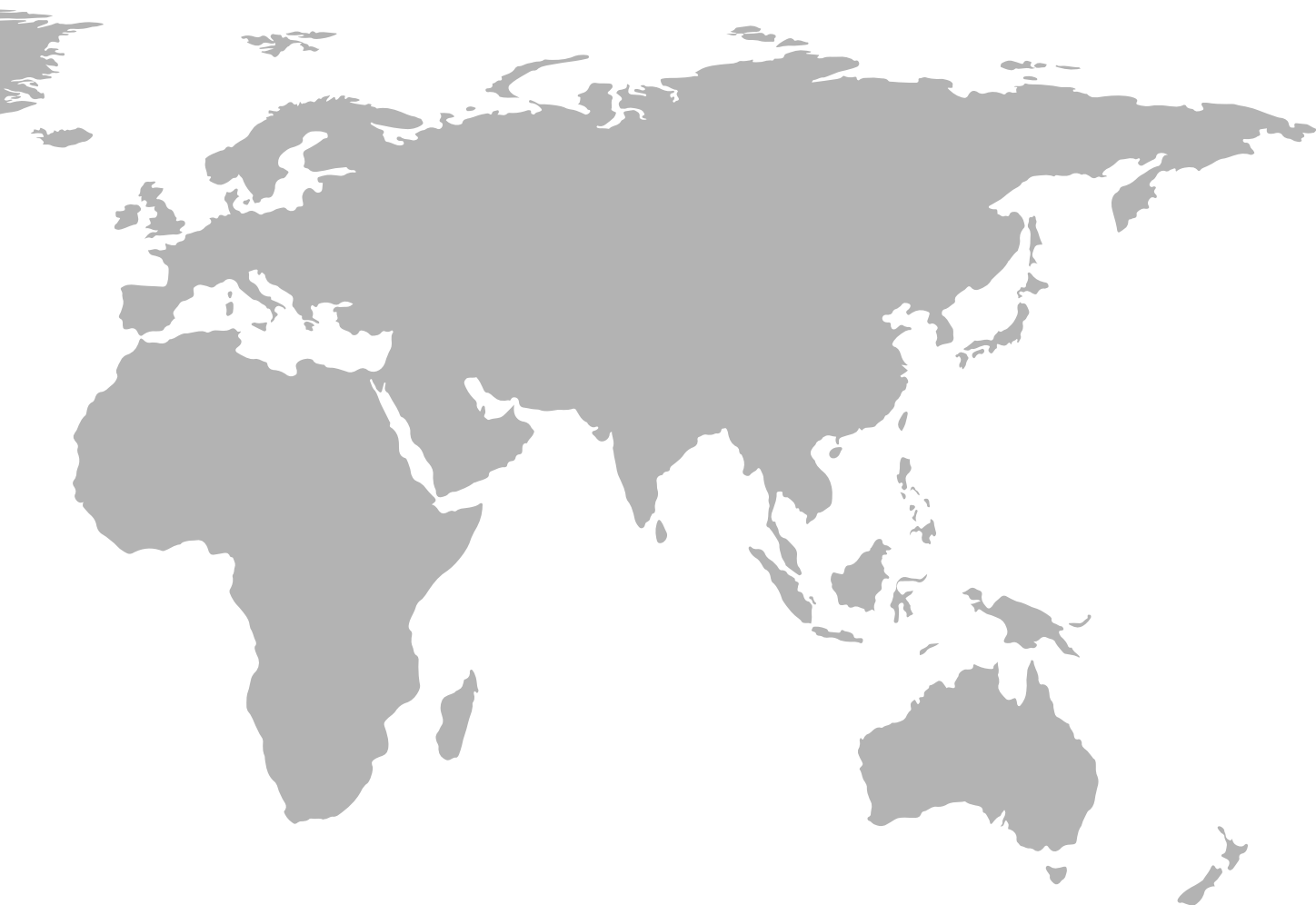




RESULTAT AV RIKSREVISIONENS
INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETE
2011–2014



2011

2012

2013

2014

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 365 3

FORM: ÅKESSON & CURRY

FOTO: RIKSREVISIONEN

TRYCK: ÖSTERTÄLJE TRYCKERI, STOCKHOLM 2015

Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete

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

Rapporteringen sker i enlighet med Riksrevisionens åtagande om att var fjärde år redovisa resultatet av det internationella utvecklingssamarbetet. Rapporteringen är också i linje med utrikesutskottets betänkande (2014/15:UU2), där utskottet understryker att resultatredovisningen ska ha en tydlig koppling till uppsatta mål och gjorda insatser.

Riksrevisor *Jan Landahl* har fattat beslut i detta ärende. Projektdirektör *Johanna Gårdmark* har varit föredragande. Internationell chef *Magnus Lindell* och revisionsdirektör *Christina Sand* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Johanna Gårdmark

Innehåll

Riksrevisorernas förord	7
Förkortningar	9
Sammanfattning	13
1 Riksrevisionens utvecklingssamarbete	19
Utvecklingssamarbete i enlighet med PGU	19
Mål för utvecklingssamarbetet	19
Finansiering	20
Utvecklingssamarbete i en INTOSAI-kontext	20
2 Arbetssätt och metoder	21
Resultatramverk	21
Metodutveckling och lärande	22
Utvärdering och uppföljning av samarbetsprojekt	22
Kollegial utvärdering av utvecklingssamarbetet	23
3 Resultat av utvecklingssamarbetet	25
AFROSAI-E	25
Bosnien och Hercegovina	29
Georgien	32
Kambodja	35
Kenya	39
Kosovo	41
Moldavien	44
Palestina	47
Tanzania	49
Uganda	52
Västra Balkan	54
4 Slutsatser och framgångsfaktorer	57
Eget anslag ger uthållighet	57
Långsiktigt samarbete – fördelar och utmaningar	57
Ledarskapets betydelse	58
Parlamentens roll	59
Drivkrafter i förändringsprocesser	59
Regionala samarbeten	60

Riksrevisorernas förord

Detta är en rapport över Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Rapporten innehåller en redovisning av uppnådda resultat i Riksrevisionens nio bilaterala och två regionala samarbetsprojekt. Den bygger på oberoende utvärderingar och vår egen löpande uppföljning. Vi har också bjudit in kollegor från norska Riksrevisjonen att utvärdera våra metoder och arbetssätt. I våra samarbetsprojekt ser vi tydligt hur granskningsresultat och rekommendationer successivt får ett större genomslag, både genom parlamentens hantering och granskningsobjektens åtgärder och genom uppmärksamhet i media.

Den internationella utvecklingsverksamheten bedrivs i vitt skilda miljöer och kulturer som ofta har gemensamt att de kämpar med utmanande politiska situationer och korruption. Revisionsmyndigheterna har en central roll i att verka för en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning och förebygga korruption och oegentligheter. Den internationella utvecklingsagendan Post 2015 som bereds i FN förväntas leda till ökade krav och förväntningar på revisionsmyndigheterna då dessa genom sina granskningar bidrar till legitima och effektiva offentliga institutioner. Vi märker av en ökad efterfrågan på olika former av stöd i revisionsmyndigheternas utveckling för att möta dessa krav.

Riksrevisionen har, som revisionsmyndighet med ett eget biståndsanslag, en unik möjlighet att erbjuda långsiktigt och flexibelt stöd för kapacitetsutveckling kollegor emellan. Som ett resultat av Riksrevisionens mångåriga engagemang i olika former av internationellt samarbete har vi byggt upp ett gott internationellt rykte. Befintliga samarbetspartner vill utöka och förlänga samarbetet och vi tvingas idag tacka nej till förfrågningar om samarbete från revisionsmyndigheter i prioriterade svenska biståndsländer på grund av begränsade resurser.

Det internationella utvecklingssamarbetet är en viktig del av Riksrevisionens uppdrag. Genom denna verksamhet bidrar vi på ett tydligt sätt till att utveckla revisionsmyndigheternas kapacitet och förmåga att bedriva revision och därmed också till att stärka parlamentens kontrollmakt. Utvecklingssamarbetet bidrar till att bredda medarbetarnas kompetens och därmed även till att utveckla den nationella verksamheten.

Vi ser fram emot att fortsätta dela med oss av myndighetens kompetens och erfarenheter till förmån för systerorganisationer och kollegor runt om i världen.

Claes Norgren

Jan Landahl

Margareta Åberg

Förkortningar

AFROSAI-E	African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions – en subregional samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter i engelsk- och portugisisktalande länder i Afrika
CBC	INTOSAI Capacity Building Committee – INTOSAI:s huvudkommitté för kapacitetsutveckling
CoA	Court of Accounts – Moldaviens nationella revisionsmyndighet
COPF	Parliamentary Committee for Oversight of Public Finances – parlamentarisk kommitté i Kosovo med ansvar för att utöva tillsyn över utgifter
Danida	Danish International Development Agency – den danska biståndsmyndigheten
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument – finansieringsinstrument för EU:s grannländer och partnerländer i Medelhavsområdet, Östeuropa och Södra Kaukasus
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions – regional europeisk samarbetsorganisation för revisionsmyndigheter
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – den tyska statens implementerande organ till stöd för biståndspolitiken
IDI	INTOSAI Development Initiative – en norsk stiftelse som implementerar utvecklingsinitiativ inom INTOSAI
IFMIS	Integrated Financial Management Information System – ett integrerat redovisningssystem
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions – internationell samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions – internationella standarder för nationella revisionsmyndigheter, som har utvecklats av INTOSAI inom ett flertal områden

JWGAA	Joint Working Group of Audit Activities – ett EU-initierat samarbete för revisionsmyndigheter i kandidatländer på Balkan och Turkiet
KOAG	Kosovo Office of the Auditor General – Kosovos nationella revisionsmyndighet
NAA	National Audit Authority of Cambodia – Kambodjas nationella revisionsmyndighet
NAOT	National Audit Office of Tanzania – Tanzanias nationella revisionsmyndighet
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation – Norges biståndsmyndighet
OAGK	Office of the Auditor General of Kenya – Kenyas nationella revisionsmyndighet
OAGU	Office of the Auditor General of Uganda – Ugandas nationella revisionsmyndighet
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OECD/DAC	Development Assistance Committee – OECD:s biståndskommitté
PAC	Public Accounts Committee – en parlamentarisk kommitté som i vissa länder är den nationella revisionsmyndighetens primära motpart i parlamentet
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability – verktyg för att bedöma tillståndet i ett lands system för offentliga utgifter, upphandling och ansvarsutkrävande
PFM	Public Financial Management – offentlig finansiell styrning och uppföljning
PGU	Sveriges politik för global utveckling
SAACB	State Audit and Administrative Control Bureau of Palestine – Palestinas nationella revisionsmyndighet
SAI BD	Office of Audit for Public Administration of the Brčko District – revisionsmyndigheten med mandat att granska Brčko-distriktet
SAI BiH	The Office for Auditing of Institutions of Bosnia Herzegovina – Bosnien och Hercegovinas nationella revisionsmyndighet

SAI FED	The Office for Auditing of Institutions in the Federation of Bosnia Herzegovina – revisionsmyndigheten med mandat att granska federationen Bosnien och Hercegovina
SAI RS	The Supreme Audit Office for Auditing of the Public Sector of Republika Srpska – revisionsmyndigheten med mandat att granska regionen Srpska
SAO	State Audit Office – Georgiens nationella revisionsmyndighet
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management – ett gemensamt initiativ mellan EU och OECD med syfte att främja utvecklingen av offentlig styrning
UNDP	United Nations Development Program – FN:s utvecklingsprogram
USAID	United States Agency for International Development – USA:s biståndsmyndighet

Sammanfattning

Detta är den andra resultatrapporten om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Rapporten beskriver resultaten av myndighetens internationella samarbetsprojekt. Den kompletterar årsredovisningen genom att mer i detalj redogöra för hur insatserna bidrar till att nå målet för Riksrevisionens utvecklingssamarbete. Rapporten baseras på externa utvärderingar eller Riksrevisionens egna bedömningar av resultat i verksamheten.

Riksrevisionens utvecklingssamarbete

Enligt lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen ska Riksrevisionen bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Riksrevisionens utvecklingssamarbete utgår från den svenska politiken för global utveckling. Vid val av samarbetsländer utgår Riksrevisionen från de länder för vilka Sverige har en samarbetsstrategi.

Riksrevisionens mål för utvecklingssamarbetet är *att bidra till att stärka de nationella revisionsmyndigheternas kapacitet och förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder*. Målet nås genom globala, regionala och nationella insatser.

Globalt arbetar Riksrevisionen aktivt inom det internationella samarbetsorganet INTOSAI¹. Myndighetens huvudsakliga engagemang är som vice ordförande i huvudkommittén för kapacitetsutveckling, CBC². Riksrevisionen arbetar också aktivt i INTOSAI:s standardsättande kommittéer. Därmed bidrar Riksrevisionen till internationell utveckling av offentlig revision samtidigt som insatserna understödjer Riksrevisionens egen utveckling.

Arbetsätt och metoder

I utvecklingssamarbetet ingår för närvarande (januari 2015) två regionala samarbeten och nio nationella projekt med enskilda revisionsmyndigheter som motpart. I samarbetsprojekten bidrar Riksrevisionen huvudsakligen med egen personal som oftast arbetar inom revisionsgrenarna finansiell revision och effektivitetsrevision. Även personal från HR³, IT- och kommunikationsenheterna deltar i samarbetsprojekt. Riksrevisionen stödjer också utveckling av samarbetsparternas chefer för att förbättra ledarskapet kopplat till revisionsprocesser och en revisionsmyndighets unika uppdrag.

¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions, internationell samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter.

² INTOSAI Capacity Building Committee, INTOSAI:s huvudkommitté för kapacitetsutveckling.

³ Human Resources (eng.) motsvaras närmast av strategisk personal-, ledarskaps- och arbetsmiljöutveckling.

Riksrevisionens har beslutat om ett resultatramverk som är vägledande för alla samarbetsprojekt; varje projekt ska syfta till att utveckla en revisionsmyndighet som arbetar i enlighet med internationella revisionsstandarder. Detta mål återspeglas i samtliga projekt och bryts ner i tre resultatmål som samlat ska leda till att revisionsmyndigheten kan bedriva revision i enlighet med internationella standarder:

- Granskningsprocesserna är effektiva och kvalitativa.
- Granskningsrapporterna håller hög kvalitet och är läsarvänliga.
- Det är god kvalitet i relationerna med externa intressenter.

Det är mot dessa resultatmål som samarbetsprojektens resultat rapporteras i kapitel tre, Resultat av utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen arbetar aktivt med metodutveckling och lärande och följer löpande upp och utvärderar alla samarbetsprojekt. År 2014 inbjöd Riksrevisionen den norska systerorganisationen att för första gången genomföra en kollegial utvärdering av metoder och arbetssätt i det internationella utvecklingssamarbetet. De norska kollegorna lyfte fram ett antal framgångsfaktorer, såsom det egna anslaget, de kollegiala relationerna med samarbetspartnern och långsiktigheten i projekten. Även vissa utvecklingsområden noterades, såsom behovet av tydliga och realistiska mål i samarbetsprojekten, förbättrad dokumentation av partnerorganisationens utveckling och fortsatt utveckling av kompetensutveckling för medarbetare som deltar i det internationella samarbetet.

Resultat av utvecklingssamarbetet

Genom stödet till den regionala organisationen *AFROSAI-E*⁴ bidrar Riksrevisionen till att utveckla de 25 medlemsländernas revisionsmyndigheter. Som organisationens största bidragsgivare stödjer Riksrevisionen AFROSAI-E:s samlade verksamhet. Detta omfattar utveckling av material till medlemmarna i form av handböcker och riktlinjer, likväl som implementeringen av dessa. En utmaning för AFROSAI-E är att utöka sitt stöd till det praktiska genomförandet i respektive medlemsland. Verksamheten har resulterat i att effektivitetsrevision har etablerats i regionen, att revisionsmyndigheterna har mer standardiserade arbetsprocesser och genomför sina granskningar snabbare med successivt bättre kvalitet. Riksrevisionens stöd till AFROSAI-E har bidragit till att medlemsorganisationerna i högre utsträckning arbetar i linje med internationella standarder samt att verksamheten styrs och leds på ett mer ändamålsenligt sätt. Med begränsade medel får verksamheten en god spridning och hög utväxling i medlemsländerna.

Riksrevisionen har stött utvecklingen av revisionsmyndigheterna i *Bosnien och Hercegovina* sedan de bildades år 2000. Stödet, som omfattar såväl finansiell- som

⁴ African Organization of English-speaking Supreme Audit Institutions, samarbetsorganisation för revisionsmyndigheter i engelsktalande och portugisisktalande länder i Afrika.

regelefterlevnadsrevision och effektivitetsrevision, har lett till att myndigheterna har utvecklat kapacitet och förmåga att bedriva revision. De publicerar idag revisionsrapporter av relativt god kvalitet som delges parlamentet. Parlamentariker noterar att rapporteringen har utvecklats, men också att genomslaget kan öka ytterligare genom tydligare rekommendationer. För att göra utvecklingen hållbar behöver den institutionaliserats ytterligare genom styrdokument, processer och rutiner samt genom att kompetens och förmåga utvecklas hos chefer och stödfunktioner. Revisionsmyndigheterna är idag relativt mogna institutioner med en strukturerad samverkan sinsemellan inom ramen för olika styr- och arbetsgrupper. Detta är ovanligt i Bosnien och Hercegovina och hade sannolikt inte varit möjligt utan Riksrevisionens medverkan.

I **Georgien** stödjer Riksrevisionen revisionsmyndigheten inom effektivitetsrevision. Samarbetet har tidigare också omfattat finansiell revision, ledningsfrågor och kommunikation. Som ett resultat av Riksrevisionens stöd har myndigheten lagt grunden för en hållbar utveckling inom effektivitetsrevisionen. En manual har utvecklats och testats i pilotstudier och flera granskningar har publicerats. Parlamentets intresse för effektivitetsrevision har ökat påtagligt, men de behöver fortsatt utveckla sin kapacitet att behandla rapporterna. Riksrevisionen har genom samtal med parlament och regering i samverkan med andra internationella aktörer bidragit till en avpolitisering av revisionsmyndigheten.

Riksrevisionens samarbete med revisionsmyndigheten i **Kambodja** omfattar finansiell revision och har inriktats på att i första hand utveckla pilotgranskningar. Dessa genomförs enligt nya metoder och ska vara förebild för övriga granskningar. Totalt har tio pilotgranskningar genomförts sedan projektet inleddes. Deltagande revisorer ser det nya arbetssättet som en stor förbättring i både process, kvalitet och resultat. En kvalitetsfunktion har upprättats med Riksrevisionens hjälp för att genomföra kvalitetskontroller. Trots att kvalitetsfunktionens arbete uppfattas som kontroversiellt sker en tydlig utveckling i förmågan att identifiera brister och potentiella förbättringar. ISSAI-kompetensen har höjts inom pilotteamen och kvalitetsfunktionen men är generellt fortfarande låg i organisationen.

I **Kenya** stödjer Riksrevisionen revisionsmyndigheten inom såväl finansiell revision som effektivitetsrevision och ledarskapsutveckling. Riksrevisionen har också bidragit till arbetet med att utveckla förslag till ny revisionslag. En funktion för kvalitetskontroll av revisionen som har inrättats med stöd från Riksrevisionen stödjer revisionsmyndighetens införande av internationella standarder. Även en kommunikationsavdelning har inrättats. Samtliga chefer har med Riksrevisionens hjälp utbildats, vilket har lett till större förståelse för chefens roll i utvecklingen av en revisionsmyndighet. Myndigheten har också med Riksrevisionens hjälp arbetat för att höja kunskapsnivån bland journalister och förbättra relationerna.

I **Kosovo** samarbetar Riksrevisionens med revisionsmyndigheten med inriktning på utveckling av vägledningar och utbildningsprogram samt utbildning av

granskningsteam inom effektivitetsrevision. Samarbetet har bidragit till att effektivitetsrevisionen har utvecklats, att den i högre utsträckning genomförs i enlighet med internationella standarder och har blivit allt mer accepterad bland myndighetens intressenter. Publicerade rapporter värdesätts generellt av granskningsobjekten, men det tar lång tid att publicera varje rapport. Produktiviteten har dock ökat markant under 2014. För att säkra hållbarheten i utvecklingen krävs ökad fokus på institutionalisering genom styrdokument och väl dokumenterade processer och rutiner samt en stabil ledning som stödjer utvecklingen.

I **Moldavien** samarbetar Riksrevisionen med revisionsmyndigheten inom finansiell revision. Enligt såväl granskningsobjekt som finansministeriet och parlamentet har myndigheten utvecklats positivt under samarbetets gång. Revisionsmyndigheten har förbättrat sina processer och kvaliteten har höjts i rapporteringen, men myndigheten följer fortfarande inte till fullo internationella standarder. Den nya revisionslag som Riksrevisionen har bidragit till att utveckla är en förutsättning för den utveckling som har skett inom myndigheten på senare år. De granskade myndigheterna ser successivt revisionsmyndigheten mer som ett stöd än som ett kontrollorgan med makt att vidta rättsliga åtgärder. Det finns dock fortsatta behov att utveckla dialogen med granskningsobjekt och parlament.

Samarbetet med **Palestina** inleddes 2013 och är det senast tillkomna projektet. Som ett komplement till övriga givarinsatser arbetar Riksrevisionen här med stöd till effektivitetsrevision inom miljöområdet. På kort tid har den palestinska myndigheten publicerat rapporter och myndigheten har anammat effektivitetsrevision som revisionsgren. Det instabila politiska och institutionella läget är dock ett tydligt hinder för revisionsmyndighetens utveckling, vilket också innebär en stor utmaning i samarbetet.

Samarbetet med revisionsmyndigheten i **Tanzania** är ett av Riksrevisionens mer långvariga projekt. Samarbetet har omfattat finansiell revision, effektivitetsrevision, IT-revision, IT-strategiska frågor, antikorrupsionsarbete samt ledarskap och kommunikation. Riksrevisionen har därutöver agerat rådgivare i vissa lagstiftningsfrågor. Såväl kvaliteten på som omfattningen av revisionsmyndighetens granskningsverksamhet har ökat under samarbetsperioden. Myndigheten har lyckats höja sin förmåga och kapacitet inom finansiell revision och IT-revision med hjälp av utveckling och införande av manualer, IT-stöd, teknisk kompetens, granskningsprogram och utvecklingsambassadörer. Ett nytt IT-verktyg har inneburit att myndigheten effektiviserat sina revisionsprocesser och därmed kunnat granska mer med samma resurser. Riksrevisionen har också varit ett stöd i att utveckla effektivitetsrevisionen till en verksamhet som granskar med förbättrad kvalitet och ökad relevans.

I **Uganda** stödjer Riksrevisionen sedan 2013 revisionsmyndigheten inom finansiell revision, effektivitetsrevision, ledning och kommunikation. Stödet har stärkt analyskapaciteten inom effektivitetsrevisionen. Myndigheten använder alltmer komplexa metoder i sitt revisionsarbete. Inom finansiell revision har Riksrevisionen

framför allt bidragit till kvalitets- och metodutveckling där material utvecklat inom AFROSAI-E varit en viktig komponent. Medieutbildning har också ökat chefernas kunskap om hur man genom media proaktivt kan öka granskningens genomslag.

Det regionala samarbetet i *Västra Balkan* initierades 2013 och syftar till att komplettera och förstärka de bilaterala samarbeten som redan finns etablerade med Bosnien och Hercegovina respektive Kosovo. Särskilt framgångsrikt har ett parallellgranskningsprojekt inom effektivitetsrevisionen varit. Riksrevisionen stödjer också bland annat en förstärkning av den operativa ledningskapaciteten på revisionsmyndigheter i Västra Balkan. Riksrevisionen har i detta samarbete kunnat agera neutral katalysator för att bidra till att de samarbetsinitiativ som finns verkligen genomförs trots historiska motsättningar i regionen.

Slutsatser och framgångsfaktorer

Baserat på de utvärderingar som har gjorts och egna lärdomar av verksamheten har Riksrevisionen dragit slutsatsen att det finns några faktorer som generellt sett har en stor betydelse för att utvecklingssamarbetet ska vara framgångsrikt.

Riksrevisionen har genom det egna anslaget unika förutsättningar att kunna erbjuda ett flexibelt och långsiktigt stöd anpassat till partnerorganisationernas behov och förutsättningar. Riksrevisionens mångåriga erfarenhet av såväl statlig revision som internationellt utvecklingssamarbete gör också myndigheten till en efterfrågad partner. Riksrevisionen ska dock inte ses som en regelrätt biståndsorganisation utan som en systerorganisation som möter sina samarbetspartner i en kollegial relation. Riksrevisionen strävar efter att bygga samarbete på ett tydligt ägarskap hos samarbetspartnern och att anpassa stödet till deras prioriteringar. Samlat stärker detta partnerorganisationens egen förmåga.

Långsiktighet i utvecklingsprocesser och tydligt ledarskap hos samarbetspartnern är avgörande framgångsfaktorer. En annan framgångsfaktor är parlamentens mottagningskapacitet för revisionsmyndigheternas rapportering. Samarbetet behöver också beakta parlamentets roll i relation till revisionsmyndigheten. Parlamentet har bland annat en central roll i att verka för att revisionsmyndighetens rapportering leder till förändringar i förvaltningen. Vissa insatser kan därför behöva göras visavi parlamenten. Genom sitt lagstiftande uppdrag fyller parlamenten en annan viktig roll för revisionsmyndigheten. Ofta brister lagarna kring regleringen av revisionsmyndighetens oberoende, men i vissa fall kan även revisionsmandatet innebära en utmaning. Det finns till exempel länder där revisionsmyndigheten har i uppdrag att bedriva revision i enlighet med internationella revisionsstandarder men där det inte finns förutsättningar för detta i statsförvaltningen. Det kan handla om brister i redovisningsramverk eller otillräcklig rapportering om verksamhet och ekonomi från myndigheterna till parlamentet.

Det finns tydliga externa drivkrafter i förändringsprocesserna hos Riksrevisionens samarbetspartner. Exempelvis är utvecklingskrav från EU i samband med utvidgningsprocesser en viktig faktor för utvecklingen hos samarbetspartnerna på Västra Balkan och i före detta Sovjetrepubliker. Vidare ses det av flera revisionsmyndigheter som viktigt att utveckla organisation, kultur och förväntningar från detaljkontroll, felsökning och bestraffning av ansvariga till revision där risk och väsentlighetsbedömning, förebyggande av problem och främjande av öppenhet är de ledord som betecknar verksamheten. Såväl INTOSAI som i vissa fall regionala organisationer som AFROSAI-E spelar en viktig roll i att påverka agendan för revisionsmyndigheters utvecklingssträvanden.

Riksrevisionen har allteftersom också börjat arbeta mer aktivt med regionala organisationer och i regionala samarbeten, med flera deltagande revisionsmyndigheter. Erfarenheterna visar att denna typ av samarbete ger förutsättningar för lärande och utbyte som väl kompletterar de bilaterala samarbetena.

1 Riksrevisionens utvecklingssamarbete

Riksrevisionen presenterar för andra gången en resultatrapport om myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Resultatet redovisas mot bakgrund av Riksrevisionens uppdrag och gällande överenskommelser om samarbete med andra revisionsmyndigheter.

Riksrevisionen ska enligt 22§ i lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Inriktningen ska beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Det internationella utvecklingssamarbetet redovisas årligen i Riksrevisionens årsredovisning. Resultatrapporten kompletterar årsredovisningens avsnitt om verksamhetens resultat genom att mer i detalj redogöra för hur insatserna bidrar till verksamhetens mål.

Utvecklingssamarbete i enlighet med PGU

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete ska ske i enlighet med Sveriges politik för global utveckling (PGU). Av PGU följer att verksamheten ska präglas av två perspektiv; dels den fattiga människans perspektiv, dels ett rättighetsperspektiv, där den enskilda individens frihet och rättigheter sätts i centrum. Kretsen av Sveriges samarbetsländer⁵ är utgångspunkten vid val av samarbetspartner.

Ett nära samråd sker såväl med Sida som med utlandsmyndigheter. I flera fall förekommer också parallell finansiering.

Mål för utvecklingssamarbetet

God resursanvändning och effektiv förvaltning är centralt för tillväxt och demokratisk utveckling. Ökad transparens och fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande främjar den enskilde medborgarens möjligheter att göra sin röst hörd. Allt detta bidrar också till att motverka korruption och oegentligheter.

⁵ Definierade som de länder för vilka Sverige har en samarbetsstrategi.

Riksrevisionen kan inom sitt verksamhetsområde bidra till en sådan utveckling och har satt upp följande mål för det internationella utvecklingssamarbetet:

Att bidra till att stärka de nationella revisionsmyndigheternas kapacitet och förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder.

Finansiering

Riksrevisionen disponerar sedan 2004 ett anslag för internationellt utvecklingssamarbete om 40 miljoner kronor årligen. Anslaget är inte föremål för pris- och löneomräkning.

Utvecklingssamarbete i en INTOSAI-kontext

INTOSAI är en samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter, där Riksrevisionen är medlem. INTOSAI har fyra prioriterade målområden, som var och en leds av en huvudkommitté. Kommittéernas arbete inriktas mot utveckling av internationella revisionsstandarder (ISSAI⁶), främjande av revisionsmyndigheters kapacitetsutveckling, informations- och erfarenhetsutbyte samt att INTOSAI ska agera som ett föredöme bland internationella organisationer.

Riksrevisionen är vice ordförande i huvudkommittén för kapacitetsutveckling, CBC, där Sydafrika är ordförande. Riksrevisionen är också en framträdande aktör inom INTOSAI:s arbete med utveckling av standarder och ledde fram till 2013 arbetet med utveckling av standarder för finansiell revision. Riksrevisionen har en mer begränsad roll inom INTOSAI:s övriga målområden. Riksrevisionens engagemang inom både CBC och INTOSAI:s standardssättande kommitté motiveras dels av nyttan för den egna verksamheten, dels av att Riksrevisionen har relevant kompetens och erfarenhet som kan bidra till revisionsmyndigheters utveckling globalt.⁷ Till sitt stöd har INTOSAI:s medlemmar också organisationen INTOSAI Development Initiative (IDI) som bland annat bistår med kompetensutveckling.⁸ IDI finansieras genom bidrag från flera nationella och multilaterala biståndsorgan samt genom revisionsmyndigheters bidrag.

⁶ International Standards for Supreme Audit Institutions, internationella revisionsstandarder som utvecklats av INTOSAI.

⁷ Denna verksamhet finansieras normalt på Riksrevisionens förvaltningsanslag, och belastar endast biståndsanslaget i den mån den syftar till att stärka revisionsmyndigheter i utvecklingsländer.

⁸ Riksrevisor Jan Landahl är medlem i styrelsen.

2 Arbetssätt och metoder

Riksrevisionens insatser ska bidra till att främja institutionell utveckling inom statlig revision. Insatserna är vanligtvis en del av ett reformarbete av den offentliga finansiella styrningen i samarbetsländerna. Stödet ska stärka samarbetspartnerns kapacitet att planera, genomföra, kvalitetssäkra, rapportera, kommunicera och följa upp revision av offentlig verksamhet. Riksrevisionens samarbete omfattar ofta flera områden för att bidra till organisationens utveckling som helhet. Denna breda ansats är ett medvetet val.

Riksrevisionen bidrar huvudsakligen med egen personal som arbetar på kortare eller längre uppdrag. Omfattningen varierar mellan några dagars arbete på plats i samarbetslandet (korttidsuppdrag) och stationering vid samarbetsorganisationen under flera år (långtidsrådgivare).

Tyngdpunkten i samarbetet ligger inom finansiell revision och/eller effektivitetsrevision. Riksrevisionen ger stöd även till förändringsprocesser inom till exempel ledarskap, kommunikation och HR. Riksrevisionen kan också ge stöd till parlamenten att ta till sig och vidta åtgärder utifrån revisionsmyndighetens rapportering samt ge stöd i processen kring lagstiftning på revisionsområdet. Riksrevisionen samverkar med riksdagens internationella avdelning.

Utgångspunkten i samarbetet är partnerns ansvar för sin egen utveckling. Riksrevisionens stöd ska därför alltid vara efterfrågestyrt och utgå ifrån lokala behov och förutsättningar. Parterna utformar gemensamt innehållet i samarbetet baserat på samarbetspartnerns egna strategier och utvecklingsplaner. Arbetssättet präglas av flexibilitet för att kunna möta omvärldsförändringar hos samarbetspartnern.

För att öka effekten av samarbetet och minska fragmentisering arbetar Riksrevisionen aktivt med givarsamordning för ökad harmonisering och erfarenhetsutbyte.

Resultatramverk

När Riksrevisionen får en formell förfrågan görs en bedömning av förutsättningarna för samarbete. Riksrevisionen bedömer då den tilltänkta samarbetspartnerns organisation och verksamhet. Bedömningen kan också omfatta revisionsmyndighetens institutionella förutsättningar såsom

organisationens oberoende och mandat, landets ramverk för finansiell rapportering och parlamentets kapacitet och förmåga att ta emot granskningsresultaten. Om det finns goda förutsättningar för samarbete utvecklas ett projektdokument där projektets mål tydligt framgår.

Riksrevisionen beslutade om ett nytt resultatramverk 2013. Ramverket är vägledande för alla samarbetsprojekt. Målet för verksamheten är att revisionsmyndigheter ska arbeta i enlighet med internationella standarder (ISSAI). Det är formulerat för att vara så generellt och omfattande att det normalt kan gälla för flera samarbetsperioder. Målet återspeglas i samtliga samarbetsprojekt och bryts ner i tre resultatmål som uttrycker vad en nationell revisionsmyndighet måste uppnå för att målet ska nås:

- Granskningsprocesserna är effektiva och kvalitativa.
- Granskningsrapporterna håller hög kvalitet och är läsarvänliga.
- Det är god kvalitet i relationerna med externa intressenter.

Riksrevisionens insatser ska bidra till att något eller alla dessa mål nås. Insatserna kan också röra revisionsmyndighetens institutionella förutsättningar. Bland annat kan Riksrevisionen delta i insatser för att parlamentets kapacitet ska utvecklas eller att lagar som styr myndighetens oberoende och mandat förtydligas.

Metodutveckling och lärande

Riksrevisionen ska ta till vara erfarenheter som gjorts inom utvecklingssamarbetet och fortlöpande utveckla metoderna. En kontinuerlig kompetensutveckling hjälper medarbetarna att utveckla sina färdigheter att bidra till stärkt kapacitet inom sina expertområden. Därför avsätts cirka fem procent av resurserna för kompetens-, metod- och professionsutveckling.

Utvärdering och uppföljning av samarbetsprojekt

Inom ramen för varje samarbetsprojekt utvecklas gemensamma arbetsprocesser, bland annat för planering, uppföljning och utvärdering. I alla projekt finns en gemensam styrgrupp där projektet löpande följs upp för att bedöma om insatserna är relevanta och håller god kvalitet. Externa utvärderingar av projekten genomförs också regelbundet för att stimulera lärande och främja ett resultatorienterat arbetssätt. Slutsatserna från utvärderingarna redovisas i kapitel tre.

Kollegial utvärdering av utvecklingssamarbetet

År 2014 genomförde norska Riksrevisjonen för första gången en kollegial utvärdering av utvecklingssamarbetet i sin helhet. Syftet med utvärderingen var inte att uttala sig om resultatet i projekten, utan istället att bedöma i vilken utsträckning Riksrevisionens metoder och arbetssätt är ändamålsenliga, relevanta och effektiva.⁹

Den norska utvärderingen konstaterar att Riksrevisionens roll som nationell revisionsmyndighet gör myndigheten till en trovärdig och eftertraktad partner bland systerorganisationer. Till denna trovärdighet bidrar också Riksrevisionens mångåriga arbete i INTOSAI och i utvecklingssamarbetet. Tack vare ett eget anslag för internationellt utvecklingssamarbete har Riksrevisionen en tydlig fördel genom att kunna erbjuda ett långsiktigt partnerskap. Många andra revisionsmyndigheter som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete måste löpande söka extern finansiering. En utmaning är att tillsammans med samarbetspartnern definiera mål som är realistiska och mätbara, sett utifrån tillgänglig tid, resurser och den omvärld där utvecklingen ska ske. En del i denna utmaning ligger i att hantera förväntningarna hos samarbetspartner vars ambitioner ofta riskerar att överträffa den egna förmågan eller resurser och tid. Tydlig målformulering och ändamålsenlig dokumentation är en förutsättning för uppföljningar och utvärderingar som bidrar till lärande. En konsekvent riskhantering har visat sig viktig för måluppfyllelsen i projekten.

De riktlinjer och andra dokument som Riksrevisionens medarbetare har till sitt stöd i att leda, följa upp och utveckla samarbetet är av god kvalitet. Här finns dock en outnyttjad potential då den löpande uppföljningen inte tillräckligt lyfter upp risker som kan påverka den framtida måluppfyllelsen. Verksamheten skulle också främjas av en tydligare rollfördelning mellan olika aktörer, främst vad gäller ansvaret för kvalitetssäkring.

För att uppnå den fulla potentialen i styrgruppsarbetet krävs att Riksrevisionen tillsammans med sina samarbetspartner fokuserar på strategiska utmaningar, risker och möjligheter som kan och bör påverka den gemensamma planeringen, snarare än på att följa upp aktiviteter i projektplanen.

Riksrevisionens förmåga att erbjuda ett mångsidigt stöd ses som en styrka. Det vill säga att Riksrevisionen, förutom stöd till utveckling av revisionsprofessionerna, också beaktar behovet av utveckling av HR, kommunikation, IT och ledarskap och kan erbjuda stöd i utvecklingen av relationerna med parlamentet, media och andra externa intressenter. Riksrevisionen behöver fortsätta att arbeta aktivt med att förbereda

⁹ *A peer review of the international development operations of the Swedish National Audit Office*, januari 2015, Riksrevisjonen, Jorild Skrefsrud, Jon Anders Storstein, Kristin Amundsen.

sina medarbetare för de internationella uppdragen, dels genom kompetensutveckling och dels genom att stödja ett aktivt lärande genom informations- och erfarenhetsutbyte mellan och inom olika projekt.

3 Resultat av utvecklingssamarbetet

Riksrevisionen publicerade hösten 2011 rapporten *Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete* för att belysa de resultat som då hade uppnåtts i utvecklingssamarbetet. Sedan dess har två bilaterala (Palestina och Uganda) och ett regionalt (Västra Balkan) samarbetsprojekt inletts. Det projekt i Ukraina som då var vilande har avslutats. Under perioden 2012–2014 har alla samarbetsprojekt utom de tre nyaste varit föremål för en extern utvärdering eller en värdering gjord av Riksrevisionens egen personal. Texten nedan baseras på dessa utvärderingar och Riksrevisionens egna bedömningar av resultat i verksamheten. Resultatet i samarbetsprojekten värderas och presenteras i förhållande till de mål som fastställts i resultatramverket.

AFROSAI-E

Sammanfattning

Genom stödet till AFROSAI-E bidrar Riksrevisionen till att utveckla de 25 medlemsländernas revisionsmyndigheter. Som organisationens största bidragsgivare stödjer Riksrevisionen AFROSAI-E:s samlade verksamhet. Detta omfattar utveckling av material till medlemmarna i form av handböcker och riktlinjer, likväl som implementeringen av dessa. En utmaning för AFROSAI-E är att utöka sitt stöd till det praktiska genomförandet i respektive medlemsland.

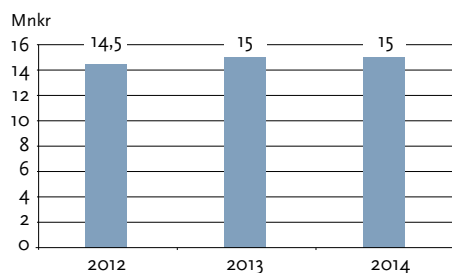
Verksamheten har resulterat i att effektivitetsrevision har etablerats i regionen, att revisionsmyndigheterna har mer standardiserade arbetsprocesser och genomför sina granskningar snabbare med successivt bättre kvalitet. Riksrevisionens stöd till AFROSAI-E har bidragit till att medlemsorganisationerna i högre utsträckning arbetar i linje med



internationella standarder samt att verksamheten styrs och leds på ett mer ändamålsenligt sätt.

Med begränsade medel får verksamheten en god spridning och hög utväxling i medlemsländerna.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för AFROSAI-E som belastat biståndsanslaget under 2012–2014.

Nuvarande projektfas 2013–2014

Huvudsaklig inriktning

Institutionell utveckling (inklusive HR, kommunikation och ledarskap), metodutveckling inom finansiell revision och effektivitetsrevision, extern kvalitetskontroll och stöd till sekretariatet.

Övrigt stöd

Sydafrikas revisionsmyndighet, Norges ambassad i Pretoria, EU, IDI och Sida bidrar med finansiering till sekretariatet och dess verksamhet. Därutöver bidrar Sydafrikas, Nederländernas och Norges revisionsmyndigheter med resurser i form av personal. Även medlemsländerna bidrar dels med finansiering genom medlemsavgifter, dels med personella resurser och genom att stå som värd för möten och utbildningar.

Tidigare projektfaser

AFROSAI-E är en oberoende, opolitisk organisation vars medlemmar utgörs av 23 engelsktalande och två portugisisktalande nationella revisionsmyndigheter i Afrika. Organisationens syfte är att verka för medlemmarnas utveckling. Den leds av en styrelse och stöds av ett sekretariat som är placerat vid den sydafrikanska revisionsmyndighetens kontor i Pretoria.

Riksrevisionen har samarbetat med AFROSAI-E sedan det bildades 2005. AFROSAI-E:s föregångare har fått stöd av svenskt bistånd sedan 1989. Riksrevisionens primära fokus har hela tiden varit på effektivitetsrevision samt på att stödja sekretariatet i Pretoria. Riksrevisionen finansierar både egen personal och personal från regionen som stationeras i sekretariatet. Därutöver deltar ett stort antal av Riksrevisionens medarbetare i samarbetet genom kortare uppdrag. Riksrevisionens bidrag utgör 40 procent av AFROSAI-E:s totala omsättning. Detta gör Riksrevisionen till den klart största bidragsgivaren.

Resultat

Samarbetet utvärderades senast 2014 på uppdrag av de norska och svenska revisionsmyndigheterna. Fokus för utvärderingen var den pågående samarbetsperioden 2010–2014 och ändamålsenligheten i AFROSAI-E:s planeringsramverk, åtgärder och aktiviteter, samt organisation och resurser. Resultatredovisningen nedan baseras i hög utsträckning på utvärderingen.¹⁰

AFROSAI-E har tagit fram ett gemensamt utvecklingsramverk baserat på internationella standarder. Utifrån detta ramverk definieras mål för medlemsorganisationerna. Riksrevisionen har haft en central roll i att utveckla ramverket och den årliga uppföljningen som är baserad på självskattning. För att uppnå sina mål arbetar AFROSAI-E med att utveckla verktyg samt planera och genomföra utbildningar, studiebesök och möten.

Institutionella förutsättningar

Vissa av AFROSAI-E:s medlemmar har en relativt oberoende position och har mandat att arbeta i enlighet med internationella standarder. Andra medlemmar arbetar ständigt med att säkra myndighetens, riksrevisorers och personalens oberoende liksom rätten att utföra revision och rapportera granskningsresultat. Lagstiftningen är i de flesta fall tillfredsställande, men det finns mer att göra för att säkra oberoendet i praktiken.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Skillnader i medlemmarnas utvecklingsnivåer innebär att AFROSAI-E har fokuserat en stor del av verksamheten på att utveckla verktyg och handböcker som alla kan använda. Perioden 2010–2013 utvecklades 23 handböcker, riktlinjer och manualer. Många av dessa utvecklades med hjälp av Riksrevisionens personal vid AFROSAI-E:s sekretariat såväl som personal på korttidsuppdrag.

Verksamheten har resulterat i att revisionsmyndigheterna har mer standardiserade arbetsprocesser och genomför sina granskningar snabbare. Dessutom har produktivitet och kvalitet generellt förbättrats över tid. Revisorerna arbetar i allt högre grad i linje med internationella standarder. Slutsatser och rekommendationer i granskningar anses vara bättre underbyggda och verksamheten styrs och leds på ett mer ändamålsenligt sätt. PEFA-värderingar¹¹ har förbättrats i medlemsländerna. Tack vare AFROSAI-E:s utvecklingsprogram,

¹⁰ *Evaluation of the African Organisation of Supreme Audit Institutions in English-speaking Africa*, maj 2014, Swedish Development Advisers, Åsa Königson, Tony Bennet, Kevin Hughes, Arne Svensson och Anna Springfors.

¹¹ Public Expenditure and Financial Accountability, verktyg för att bedöma tillståndet i ett lands system för offentliga utgifter, upphandling, och ansvarsutkrävande.

där Riksrevisionen bidrar med personal, kan medlemmarna enklare lära av varandra och jämföra sina framsteg.

Även om medlemmarna är mycket nöjda med både det material och de utbildningar som AFROSAI-E tar fram, visar den externa utvärderingen att det de mest efterfrågar idag är praktiskt stöd i tillämpning av de handböcker och verktyg som finns i regionen.

Utvärderingen visar att användandet av handböcker och deltagande i kurser är ojämnt fördelat mellan medlemsländerna. Det finns stora skillnader mellan de revisionsmyndigheter som utnyttjar möjligheterna mest (främst Namibia och Etiopien) och de som deltar i minst utsträckning (Angola, Liberia och Sydsudan). För att kunna nå de mest behövande medlemmarna behöver AFROSAI-E förändra sitt arbetssätt och ägna sig åt att stötta förändringsprocessen på nationell nivå. Detta arbete har påbörjats.

Med Riksrevisionens hjälp har effektivitetsrevision etablerats som revisionsgren. Som ett resultat av denna utveckling har effektivitetsrevisionen spridits på bred front även bland andra revisionsmyndigheter i Afrika. AFROSAI-E genomför en längre grundutbildning för effektivitetsrevisorer och har utvecklat manualer och handböcker. Riksrevisionen har haft en central roll i denna utveckling. Antalet effektivitetsrevisorer har ökat från 332 till 406 mellan 2011 och 2013 och antalet publicerade rapporter har fördubblats mellan 2010 och 2012.

Kvalitet i relationer

Utvecklingsnivån vad gäller kommunikation och relationer med externa intressenter varierar stort mellan medlemmarna. Vissa myndigheter rapporterar planenligt till parlamentet, har en kommunikationsfunktion, en webbplats och relativt väl fungerande relationer med såväl media som andra relevanta externa aktörer. Andra myndigheter publicerar och offentliggör inte sina rapporter, saknar webbplats och interagerar inte aktivt med media. Även om antalet professionella kommunikatörer har ökat så finns det också bland de relativt sett utvecklade medlemmarna i regionen ett stort behov av att aktivt utveckla arbetssätt inom extern och intern kommunikation.

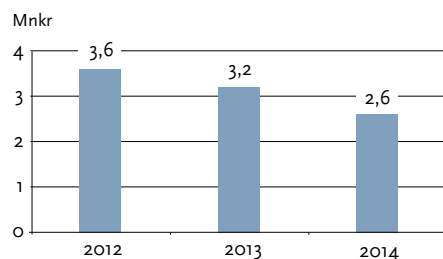
AFROSAI-E har sedan 2010 haft som ett av sina strategiska mål att bidra till medlemmarnas organisationsutveckling, bland annat genom insatser inom HR, kommunikation och ledarskap. AFROSAI-E har tagit fram två handböcker – *AFROSAI-E Communication Handbook* och *AFROSAI-E HR Handbook* – med stöd från Riksrevisionen. Riksrevisionen har också bidragit med expertstöd vid flera utbildningstillfällen. Dessa satsningar har inneburit att antalet professionella kommunikatörer och HR-expertter i regionen har ökat.

Bosnien och Hercegovina

Sammanfattning

Riksrevisionen har stött utvecklingen av revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina sedan de bildades år 2000. Stödet, som omfattar såväl finansiell- som regelefterlevnadsrevision och effektivitetsrevision, har lett till att myndigheterna har utvecklat kapacitet och förmåga att bedriva revision. De publicerar idag revisionsrapporter av relativt god kvalitet som delges parlamentet. Parlamentariker noterar att rapporteringen har utvecklats, men också att genomslaget kan öka ytterligare genom tydligare rekommendationer. För att göra utvecklingen hållbar på sikt behöver den institutionaliserats ytterligare genom styrdokument, processer och rutiner samt genom att kompetens och förmåga utvecklas hos chefer och stödfunktioner. Revisionsmyndigheterna är idag relativt mogna institutioner med en strukturerad samverkan sinsemellan inom ramen för olika styr- och arbetsgrupper. Detta är ovanligt i Bosnien och Hercegovina och hade sannolikt inte varit möjligt utan Riksrevisionens medverkan.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Bosnien och Hercegovina som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Projektet är i en utfasningsperiod där framför allt omfattningen på stödet till effektivitetsrevision minskat betydligt.

Nuvarande projektfas 2013–2016

Huvudsaklig inriktning

Effektivitetsrevision och finansiell revision, inklusive regelefterlevnadsrevision.

Övrigt stöd

USAID¹² arbetar med relationer med parlamenten för att få större acceptans för revisionsmyndigheternas rapporter, slutsatser och rekommendationer.

Tidigare projektfaser

Riksrevisionen har samarbetat med revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina sedan år 2000. Det samarbete som nu pågår är den femte projektfasen. Inledningsvis var fokus i samarbetet bara på finansiell revision, men redan i andra projektfasen tillkom ett inledande stöd inom effektivitetsrevision.

¹² United States' Agency for International Development, USAs biståndsmyndighet.



Resultat

Samarbetet har utvärderats såväl 2010 som 2014. Resultatredovisningen nedan baseras i stor utsträckning på den senaste utvärderingen.¹³ Dessutom genomförde SIGMA¹⁴ 2012 en utvärdering¹⁵ som visar att revisionsmyndigheterna är relativt mogna jämfört med många andra myndigheter i landet. Kvaliteten i externrevisionen betraktas också som relativt god.

En viktig del av framgången för projektet är den lokala närvaron; det har förutom utsända svenskar på lång- eller korttidsuppdrag länge funnits en lokal kontaktperson som är anställd av Riksrevisionen. Detta har sammantaget gjort en stor skillnad genom att underlätta

relationerna mellan revisionsmyndigheterna. Till detta kommer fördelarna i att bemästra språket och de lokala sammanhangen och att alltid finnas till hands.

Institutionella förutsättningar

Bosnien och Hercegovinas har en komplex struktur med fyra statsbildningar. Riksrevisionens samarbetsparter har därför varit den nationella revisionsmyndigheten på central nivå, the Office for Auditing of Institutions of Bosnia Herzegovina (SAI BiH), samt revisionsmyndigheterna i de två entiteterna, the Office for Auditing of Institutions in the Federation of Bosnia Herzegovina (SAI FED) och the Supreme Audit Office for Auditing of the Public Sector of Republika Srpska (SAI RS). Under 2010 tillkom en fjärde revisionsmyndighet med mandat att utföra revision i distriktet Brčko (SAI BD) i samarbetet. SAI RS har valt att inte ingå i den nu pågående samarbetsfasen.

För alla fyra revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina saknas skrivningar kring det organisatoriska oberoendet i konstitutionen. År 2010 tog SAI BiH initiativ till ändringar i samband med att konstitutionen skulle revideras. Parlamentet accepterade, men eftersom parlamentet inte kunde enas om en ny konstitution justerades heller inte revisionslagen.

¹³ *Evaluation report – The Swedish National Audit Office cooperation with SAIs in Bosnia and Herzegovina in the period 2010–2013*, november 2014, Riksrevisionen.

¹⁴ Support for Improvement in Governance and Management, är ett gemensamt initiativ mellan EU och OECD med syfte att främja utvecklingen av offentlig styrning.

¹⁵ *SIGMA Assessment, Bosnia and Herzegovina*, mars 2012, SIGMA.

Alla fyra myndigheterna har sitt mandat reglerat i revisionslagar, som också styr bland annat riksrevisorernas oberoende. Oberoendet undergrävs bland annat av att parlamenten måste godkänna granskningsplanerna årligen. Både SAI BiH och SAI BD är beroende av finansministeriet som beslutar om deras budget, samtidigt som ministeriet är det primära granskningsobjektet. Revisionsmyndigheterna rapporterar till respektive parlament.

Revisionsmyndigheterna samarbetar genom en samordningsstyrelse för att bland annat slå fast gemensamma riktlinjer och instruktioner baserat på INTOSAI-standarder eller för att besluta om representation i internationella organ. Denna samordningsstyrelse är en av få fungerande formella samordningsfunktioner mellan myndigheter i Bosnien och Hercegovina. Detta hade sannolikt inte varit möjligt utan Riksrevisionens medverkan.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Med Riksrevisionens hjälp har det skett en tydlig utveckling av kapacitet och kunskap under samarbetsperioden. Inledningsvis handlade samarbetet om att bygga upp revisionsmyndigheter i ett samhälle som arbetade med återuppbyggnad efter kriget. På tio år utvecklade myndigheterna en kapacitet och förmåga att bedriva finansiell revision som i stor utsträckning stämde överens med internationell god revisionspraxis och därför fasades stödet till finansiell revision ut.

År 2010 beslutade revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina att implementera de nya INTOSAI-standarderna för finansiell revision, effektivitetsrevision och regelefterlevnadsrevision. Därför återinfördes finansiell revision och regelefterlevnadsrevision i samarbetet med Riksrevisionen från 2013. Inom finansiell revision utbildar Riksrevisionen utbildare. Denna grupp har under 2014 blivit alltmer etablerad och arbetet med genomförande av internationella standarder går framåt.

Riksrevisionen har stöttat effektivitetsrevisionen sedan 2006, och i dagsläget publicerar alla fyra revisionsmyndigheterna effektivitetsrevisionsrapporter av relativt god kvalitet som också delges respektive parlament. Som en konsekvens av stödet inom effektivitetsrevision publicerades 2014 tolv effektivitetsgranskningar. Riksrevisionens nära samarbete med revisionsteamet har nått önskad effekt om förbättrad kompetens och förmåga. Utbildning och annat stöd betraktas som mycket relevant och till stor hjälp.

Revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina framhåller samarbetet med Riksrevisionen som avgörande i utvecklingen. Myndigheterna har en rad utmaningar även i framtiden; exempelvis är antalet effektivitetsrevisorer fortfarande inte tillräckligt för att utgöra en kritisk massa. Även vissa chefsposter står obemannade, vilket är ett särskilt problem i de mindre

myndigheterna. Utvärderarna bedömer att det finns en betydande risk att bristande ledning riskerar att undergräva utvecklingens hållbarhet. Hållbarheten vilar också på att revisionsmyndigheterna utvecklar en tillräcklig intern kompetens att utbilda såväl ny personal som att vidareutbilda mer erfarna revisorer. Slutsatsen är att den nuvarande utvecklingsnivån inte har institutionaliserats tillräckligt genom policydokument, processer samt kompetens och förmåga hos berörda chefer och stödfunktioner.

Ansträngningar att göra revisionsrapporterna mer läsbara och användarvänliga har resulterat i tydliga förbättringar. Parlamentariker noterar att rapporterna successivt har blivit mer läsbara, men konstaterar också att deras genomslag kan öka ytterligare om de är mer lättillgängliga. Rekommendationerna behöver bli mer specifika för att kunna användas av parlamentet för ändamålsenlig uppföljning.

Kvalitet i relationer

Målet är att revisionsmyndigheterna ska utveckla relationer med externa aktörer för att revisionen ska få bättre genomslag. Seminarier med parlamentet har varit uppskattade och har bland annat tydliggjort parlamentarikernas höga förväntningar på effektivitetsrevisionen.

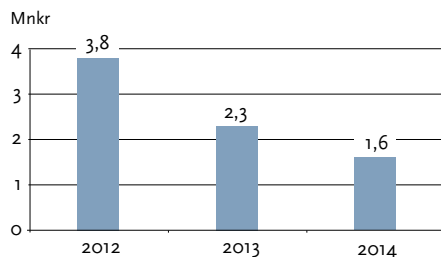
Vissa delar av media i Bosnien och Hercegovina betraktas som politiserad, vilket påverkar revisionsmyndigheternas förutsättningar att informera om sin verksamhet. Med stöd från Riksrevisionen har det dock hållits fokusgruppsmöten med medierepresentanter med ambitionen att öka intresset hos media och därmed genomslaget av granskningarna.

Georgien

Sammanfattning

Riksrevisionen stödjer Georgiens revisionsmyndighet, State Audit Office of Georgia (SAO) inom effektivitetsrevision. Samarbetet har tidigare också omfattat finansiell revision, ledningsfrågor och kommunikation. Som ett resultat av Riksrevisionens stöd har SAO lagt grunden för en hållbar utveckling inom effektivitetsrevisionen. En manual har utvecklats och testats i pilotstudier, där flera granskningar har publicerats. Parlamentets intresse för effektivitetsrevision har ökat påtagligt, men de behöver fortsatt utveckla sin kapacitet att behandla rapporterna. Riksrevisionen har genom samtal med parlament och regering i samverkan med andra internationella aktörer bidragit till en avpolitiserad av SAO.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Georgien som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Efter en inledande fas med mer omfattande ansats har projektet koncentrerats till effektivitetsrevision, därav minskat utfall.

Nuvarande projektfas 2014–2016

Huvudsaklig inriktning

Effektivitetsrevision.

Övrigt stöd

GIZ¹⁶ stödjer effektivitetsrevision av lokal och regional verksamhet. Genom EU-twinning¹⁷ bistår de polska och tyska revisionsmyndigheterna inom finansiell revision och regelefterlevnadsrevision.

Tidigare projektfaser 2010–2013

Riksrevisionen samarbetar sedan mars 2010 med SAO. I december 2012 förlängdes samarbetet med ett år, och i början av 2013 kom parterna överens om att fortsätta samarbetet i en ny treårig projektfas 2014–2016.

Samarbetet mellan Riksrevisionen och SAO inriktades under första projektfasen på fem områden: finansiell revision, effektivitetsrevision, ledningsfrågor, intern och extern kommunikation samt IT-infrastruktur. Under första projektfasen skedde samarbetet inom ramen för ett större förändringsarbete som SAO bedrev till stor del med egna resurser, men också med visst stöd från Världsbanken och GIZ.

Resultat

Samarbetet utvärderades i slutet av 2012 av medarbetare från Riksrevisionen som tidigare inte varit engagerade i projektet.¹⁸

¹⁶ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, är den tyska statens implementerande organ till stöd för biståndspolitiken.

¹⁷ Institutionellt samarbete mellan systerorganisationer i ett EU-medlemsland och ett av EU:s prioriterade biståndsländer, finansierat av EU-kommissionen.

¹⁸ Evaluation report on the first phase of the Institutional Development Cooperation between the Swedish National Audit Office and the State Audit Office of Georgia, 30 november 2012, Karin Holmerin, Mathilda Fält Zaar och Elisabeth Carlsund.

Institutionella förutsättningar

År 2008 beslutade Georgiens parlament om en ny revisionslag som gav SAO en skyldighet att bedriva effektivitetsrevision från och med januari 2012. SAO fick i och med lagändringen också uppdraget att stödja regeringens reformagenda i syfte att öka transparens och ansvarsutkrävande i offentlig sektor. Lagen ändrades 2011 så att SAO fick mandat att granska enligt internationella standarder. Enligt Riksrevisionen har nu SAO det mandat som krävs för att kunna leva upp till EU:s krav på revision, men förutsättningar i statsförvaltningen i övrigt saknas delvis.

SAO:s förändrade mandat gjorde det nödvändigt att säkra att organisationen hade personal med rätt kompetens för uppdraget. Dessa åtgärder innebar kortsiktigt en stor påfrestning för SAO i och med att alla som inte klarade av de nya kompetenskraven byttes ut.

Att riksrevisorn ersattes 2012 innebar också en omsättning på ett flertal ledande positioner inom organisationen. Som ett resultat sänktes reformtakten under en övergångsperiod.



SAO:s formella oberoende är reglerat i den georgiska konstitutionen. Ett dilemma har varit SAO:s mandat att granska de politiska partiernas finansiering, något som uppfattades som riktat mot den opposition som sedan vann parlamentsvalet 2012 och presidentvalet 2013. Flera av Georgiens samarbetsländer, inklusive Sverige, har på hög politisk nivå uttryckt oro för politiseringen av revisionsmyndigheten. Även Riksrevisionen har aktivt deltagit i denna dialog, bland annat genom samtal med företrädare för parlament och regering. Detta har bland annat lett till en revidering av lagen som styr mandatet för den parlamentariska kommission som har i uppdrag att granska SAO.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Som ett resultat av Riksrevisionens stöd har SAO lagt grunden för en hållbar utveckling och förvaltning av effektivitetsrevision. En utmaning har tidigare varit att det saknats en särskild organisatorisk enhet med ansvar för effektivitetsrevision, vilket nu har åtgärdats. Med svenskt stöd utvecklades en manual som testades i pilotstudier, och i slutet av 2013 hade sex granskningar inom effektivitetsrevision slutförts och publicerats, och

arbetet med nya granskningar fortsätter. Inom ramen för projektet har också ett erfarenhetsutbyte inom effektivitetsrevision inletts mellan SAO och revisionsmyndigheterna i Lettland och Moldavien.

SAO fick en ny ledning 2013 och i samband med det engagerades revisionsmyndigheten i Lettland för att dela med sig av sina erfarenheter av den egna reformprocessen för att kunna leva upp till EU:s krav. Syftet var också att skapa en ökad förståelse för utmaningarna i reformarbetet.

SAO har periodvis haft hög personalomsättning. Personalomsättningen har lett till nyrekrytering av medarbetare som saknar professionell revisionskompetens och erfarenhet, samtidigt som många ansvarsposter står obemannade. Detta ställer krav på omfattande utbildningsinsatser, och där har Riksrevisionen haft en viktig roll.

Kvalitet i relationer

I den första projektfasen samarbetade SAO och Riksrevisionen för att skapa nödvändiga förutsättningar för att arbeta med intern och extern kommunikation. SAO har nu beslutat att skapa en kommunikationsfunktion.

Parlamentets intresse för effektivitetsrevisionen har ökat påtagligt. Parlamentet behöver dock fortfarande bli bättre på att behandla rapporterna.

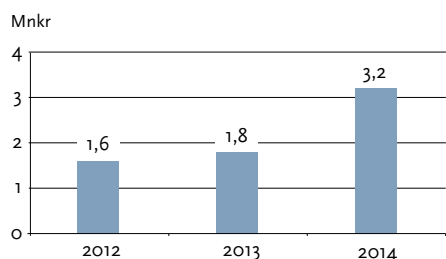
Under projektperioden har svenska riksdagsledamöter deltagit i möten med det georgiska parlamentet för att bland annat understryka dess centrala roll i att förvalta revisionsmyndighetens granskningsresultat. Georgiska parlamentariker har också besökt svenska riksdagen.

Kambodja

Sammanfattning

Riksrevisionens samarbete med Kambodjas revisionsmyndighet, National Audit Authority of Cambodia (NAA), omfattar finansiell revision och har inriktats på att i första hand utveckla pilotgranskningar. Dessa genomförs enligt nya metoder och ska vara förebild för övriga granskningar. Totalt har tio pilotgranskningar genomförts sedan projektet inleddes. Deltagande revisorer ser det nya arbetssättet som en stor förbättring i både process, kvalitet och resultat. En kvalitetsfunktion har upprättats med Riksrevisionens hjälp för att genomföra kvalitetskontroller. Trots att kvalitetsfunktionens arbete uppfattas som kontroversiellt sker en tydlig utveckling i förmågan att identifiera brister och potentiella förbättringar. ISSAI-kompetensen har höjts inom pilotteamen och kvalitetsfunktionen men är generellt fortfarande låg i organisationen.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Kambodja som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Det ökade utfallet 2014 har främst orsakats av kostnaderna för den externa utvärderingen.

Nuvarande projektfas 2011–2014

Huvudsaklig inriktning

Finansiell revision, inklusive kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.

Övrigt stöd

GIZ har gett stöd inom främst effektivitetsrevision och ledning 2005–2014. NAA har tidigare fått visst stöd via en så kallad korgfinansiering, där Asian Development Bank, Danida¹⁹ och Världsbanken har bidragit.

Tidigare projektfaser

Samarbetet mellan Riksrevisionen och NAA, inleddes 2011. Den ursprungliga projektfasen till slutet av 2013 förlängdes med ett år till december 2014. I januari 2015 förlängdes samarbetet med en ny projektfas 2015–2017.

Resultat

Samarbetet har utvärderats av ett internationellt team 2014.²⁰

Även om PFM-reformen²¹ i Kambodja har pågått i tio år sker redovisningen fortfarande manuellt för vissa myndigheter och provinser, vilket försvårar NAA:s arbete. Om NAA ska kunna genomföra revision i enlighet med internationella standarder ställer det krav på statsförvaltningen i övrigt. Den tidigare frånvaron av externrevision innebär också att det saknas kompetent personal, både på NAA och i Kambodja generellt och att det är svårt att rekrytera personer med relevant utbildning och erfarenhet.

¹⁹ Danish International Development Agency, den danska biståndsmyndigheten.

²⁰ *Evaluation report of the institutional co-operation programme between the Swedish National Audit Office and the Cambodian National Audit Authority*, november 2014, Finn Hedvall, Shawn Reynolds och Navy Shann.

²¹ Public Financial Management reform – reform av offentlig finansiell styrning och uppföljning.

En PEFA-värdering bedömer kapaciteten som låg inom alla parametrar kopplade till externrevision.²² Även Transparency International bedömer NAA som svag i sin roll och styrning, medan de ser en förbättring i organisationens kapacitet det senaste decenniet.²³

Inom ramen för projektet bedriver Riksrevisionen även ett samarbete med den regionala organisationen ASEANSAI, som består av revisionsmyndigheter i Sydostasien. Samarbetet påbörjades under 2014 och planer finns på att utöka det under 2015.



Institutionella förutsättningar

Enligt den kambodjanska konstitutionen har NAA ett formellt oberoende som dock är kringskuret i praktiken, bland annat genom att riksrevisorn utses ur en krets som står regeringspartiet nära.

NAA har mandat att genomföra revision av finansiell rapportering, ledning och styrning av externfinansierade projekt, ledningssystem, samt effektivitet och ändamålsenlighet i myndigheters verksamhet. De kan också granska politiska partier, frivilligorganisationer och privata investeringar. Dessutom granskar NAA den konsoliderade årsredovisning som regeringen sammanställer och presenterar för parlamentet. Resultatet av granskningen delas med parlamentet, senaten, ministerrådet, finansministern och alla ministrar som berörs av felaktigheter eller oegentligheter som identifierats genom granskningen.

Enligt lag ska granskning genomföras i enlighet med god revisionssed och Kambodjas nationella revisionsstandarder (Royal Government auditing standards). Lagen nämner inte internationella standarder, men NAA har slagit fast en egen policy om att genomföra granskning i enlighet med internationella standarder (ISSAI). Granskningen av den konsoliderade årsredovisningen ligger efter och under 2014 lämnades revisionsrapport för 2009 års räkenskaper.

²² Public Finance Management Assessment Cambodia – Based on the Public Expenditure Financial Accountability Framework (PEFA), februari 2010.

²³ National Integrity System 2014: Corruption and Cambodia's Governance System, av Transparency International.

En stor del av det arbete som NAA genomför kan inte betraktas som revision i enlighet med internationella standarder. Bland annat har NAA ett ansvar för vissa processer i redovisningen som normalt bör ligga på ledningen i de granskade myndigheterna för att inte undergräva revisorns oberoende roll.

För närvarande finns inte några planer på att förändra revisionslagen.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Utvecklingen mot revision i enlighet med internationella revisionsmetoder är en utmaning i Kambodja. Det är inte ovanligt att revisorerna avstår från att rapportera om felaktigheter som identifierats i granskningen, om dessa felaktigheter kan uppfattas som känsliga. Revisorerna själva beskriver också att identifierade problem och felaktigheter normalt inte åtgärdas utan återkommer vid nästa revisionstillfälle. Revisorer är alltså något undfallande vad gäller rapportering, och granskningsobjektens ledningar är passiva när det gäller att genomföra revisionens rekommendationer.

Riksrevisionens stöd har primärt inriktats på att uppdatera NAA:s revisionsmanual i enlighet med ISSAI, att utveckla kapacitet att genomföra kvalitetssäkring och kvalitetskontroll i revisionen, samt att tillämpa manualen i pilotgranskningar. Pilotgranskningarna används också för att vidareutveckla manualen. Totalt har tio pilotgranskningar genomförts enligt den nya metoden 2012–2014. Revisorer som deltagit i pilotgranskningar har uttryckt att de är mycket nöjda med det nya arbetssättet och ser det som en stor förbättring i både process, kvalitet och resultat. Det finns en plan om att införa de nya revisionsstandarderna fullt ut till 2017.

Kvalitetsfunktionen, som nyligen upprättats med Riksrevisionens stöd, är kontroversiell inom delar av myndigheten eftersom kvalitetskontroller anses kunna leda till intern osämja. Genom de kvalitetskontroller som har genomförts på pilotgranskningarna har ett antal brister identifierats, men även förbättringar kan konstateras på ett antal områden.

En annan utveckling är att i de pilotgranskningar som genomfördes inom samarbetet 2012 lämnade NAA ren revisionsberättelse, medan de i 2013 och 2014 års granskningar hade anmärkningar i alla fall. Detta tyder på en minskad rädsla att en objektiv rapportering kan skapa kontrovers, men ställer också krav på en tydlig kommunikation med såväl granskningsobjekt som parlament för att skapa en förståelse för vad det innebär.

Utvecklingen hindras av att de utbildade granskningsteamerna får ett kompetensövertag över den egna ledningen samt av ett kulturellt betingat motstånd mot att yngre medarbetare utbildar äldre och mer seniora kollegor och chefer. ISSAI-kompetensen har höjts inom organisationen som ett resultat

av samarbetet men är generellt fortfarande låg bland de som inte har ingått i pilotteamen eller kvalitetsfunktionen.

Kvalitet i relationer

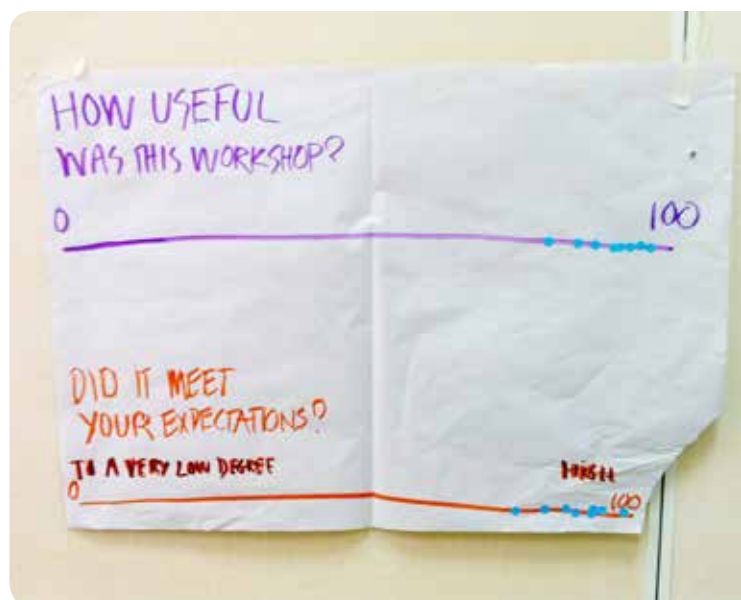
Enligt utvärderarna varierar intrycken från granskningsobjekten som varit föremål för pilotgranskningarna. Många är generellt positiva till det nya arbetssättet och uppskattar att fokus blir på konstruktiva rekommendationer snarare än att hitta och bestraffa fel. Allt eftersom granskningsobjekten blir mindre rädda för NAA:s granskning förbättras också samarbetet dem emellan. Vissa revisorer har däremot märkt motstånd hos granskningsobjekten som inte är vana vid det nya arbetssättet, som betraktas som mer krävande för dem.

Kenya

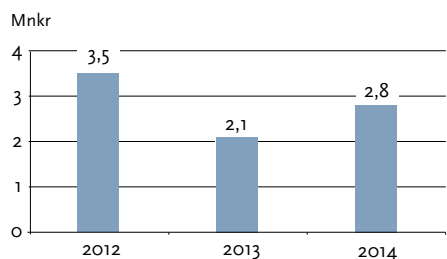
Sammanfattning

I Kenya stödjer Riksrevisionen den nationella revisionsmyndigheten, Office of the Auditor General of Kenya (OAGK), inom såväl finansiell revision som effektivitetsrevision och ledarskapsutveckling. Riksrevisionen har också bidragit till OAGK:s arbete att utveckla förslag till ny revisionslag. En funktion för kvalitetskontroll av revisionen som har inrättats med hjälp från Riksrevisionen stödjer OAGK:s införande av internationella standarder.

Även en kommunikationsavdelning har inrättats. Samtliga chefer har med Riksrevisionens hjälp utbildats, vilket har lett till större förståelse för chefens roll i utvecklingen av en revisionsmyndighet. OAGK har också med Riksrevisionens hjälp arbetat för att höja kunskapsnivån bland journalister och förbättra relationerna.



Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Kenya som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Projektet inleddes med en bred ansats, bland annat inom effektivitetsrevision, där arbetet delvis avstannade under 2013–2014. Därför har utfallet minskat.

Nuvarande projektfas 2011–2014

Huvudsaklig inriktning

Finansiell revision, effektivitetsrevision, kommunikation, ledningsstöd med fokus på ökad effektivitet och kvalitet i revisionen samt stärkta relationer med externa intressenter.

Övrigt stöd

Danida och Sida stödjer också organisationen, liksom GIZ i mer begränsad utsträckning.

Tidigare projektfaser

Samarbetet inleddes i oktober 2011, började brett och omfattar såväl båda revisionsgrenarna som ledningsstöd och stärkta externa relationer.

Resultat

Eftersom samarbetet endast har pågått sedan 2011 har ingen fullständig extern utvärdering gjorts. Projektet är en av fallstudierna i norska revisionsmyndighetens utvärdering av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. En beredning av det fortsatta samarbetet har gjorts av Riksrevisionen och OAGK i slutet av 2014.

Institutionella förutsättningar

Kenyas nya konstitution från 2010 ändrade förutsättningarna för revisionsmyndighetens verksamhet. Till följd av detta utarbetade OAGK med hjälp av Riksrevisionen förslag till ny revisionslag som presenterades för parlamentet. Riksrevisionens analys uppskattades av OAGK och hade en tydlig inverkan på utformningen av lagutkastet, bland annat i fråga om förutsättningarna för effektivitetsrevision.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Målet med samarbetet är att stärka OAGK:s kapacitet att producera granskningsrapporter av god kvalitet, i enlighet med internationella standarder inom både effektivitetsrevision och finansiell revision. Rapporterna ska vara läsbara, ändamålsenliga och levereras i tid. Ett led i detta arbete är att utveckla revisionsmanualer som är anpassade till internationella standarder.

Riksrevisionens insatser har bland annat bidragit till inrättandet av en kvalitetskontrollenhet med 30 särskilda kvalitetsgranskare, vilka – tillsammans med Riksrevisionens utsända personal – stödjer OAGK:s implementering av internationella standarder. Enheten är även ansvarig för genomförandet av den löpande kvalitetskontrollen knuten till varje granskningsobjekt.

OAGK:s ledning har också tagit hjälp av Riksrevisionen i sin utveckling av ledarskap, bland annat genom utbildning för samtliga chefer i kommunikativt ledarskap och coachning av personal.

Kvalitet i relationer

Riksrevisionen har också stöttat myndigheten i utvecklingen av en kommunikationsavdelning. När samarbetet inleddes fanns det ingen professionell kommunikatör. I slutet av 2014 hade kommunikationsavdelningen genom sina sju medarbetare en relevant bemanning, vilket gör den till den näst största i regionen.

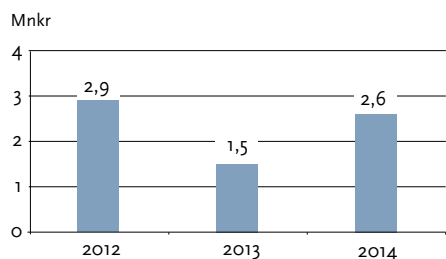
OAGK har också med Riksrevisionens hjälp gjort insatser för att höja kunskapsnivån bland journalister och förbättra relationerna mellan OAGK och journalisterna.

Kosovo

Sammanfattning

Riksrevisionens samarbete med Kosovos revisionsmyndighet, Kosovo Office of the Auditor General (KOAG), är inriktat på utveckling av vägledningar och utbildningsprogram samt utbildning av granskningsteam inom effektivitetsrevision. Samarbetet har bidragit till att effektivitetsrevisionen har utvecklats, i högre utsträckning genomförs i enlighet med internationella standarder och har blivit allt mer accepterad bland myndighetens intressenter. Publicerade rapporter värdesätts generellt av granskningsobjekten, men det tar lång tid att publicera varje rapport. Produktiviteten har dock ökat markant under 2014. För att säkra hållbarheten i utvecklingen krävs ökad fokus på institutionalisering genom styrdokument och väl dokumenterade processer och rutiner samt en stabil ledning som stödjer utvecklingen.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Kosovo som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Projektet omfattade inledningsvis flera komponenter, men är sedan 2013 inriktat på effektivitetsrevision som komplement till EU-samarbetet.

Nuvarande projektfas 2013–2016

Huvudsaklig inriktning

Effektivitetsrevision.

Övrigt stöd

Brittiska revisionsmyndigheten leder ett EU-tvinningsamarbete (2012–2015) med inriktning på främst finansiell revision och institutionsutveckling. Nederländska revisionsmyndigheten ansvarar inom tvinningsamarbetet för stöd till effektivitetsrevision inom omreglering och utveckling av privata marknader. Världsbanken finansierar stöd inom granskning av upphandlingssystem.

Tidigare projektfaser

Samarbetet inleddes 2011. Den första projektfasen, som avslutades våren 2013, inriktades på effektivitetsrevision, finansiell revision och ledningsstöd. Huvudsakligen utgjordes denna projektfas av överbrygningsaktiviteter mellan två twinningprojekt.

Resultat

En extern utvärdering genomfördes av ett internationellt team 2014.²⁴

Institutionella förutsättningar

Föregångaren till dagens revisionsmyndighet etablerades 2002. Riksrevisionsverkets tidigare generaldirektör, Inga-Britt Ahlenius, var den första riksrevisorn i den nya revisionsmyndigheten. I Kosovos självständighetsförklaring från 2008 antogs konstitutionen som fastställer mandatet för den nya revisionsmyndigheten såväl som för riksrevisorn. 2009 tillsattes ytterligare en svensk, Lage Olofsson, som riksrevisor i Kosovo, under det nya mandatet. Riksrevisorns mandat gick ut i augusti 2014. På grund av att

²⁴ Evaluation of the institutional co-operation programme between the Swedish National Audit Office and Kosovo's Office of the Auditor General, november 2014, Finn Hedvall, Shawn Reynolds och Shar Kurtishe.

Kosovo sedan valet i juni 2014 inte haft ett fungerande parlament har beslut om efterträdare eller förlängning inte kunnat tas.

Revisionsmyndigheten har enligt lag mandat att granska såväl lokala myndigheter som offentlig-privat finansierade projekt. En ny lag håller på att arbetas fram, som syftar till att tydliggöra hur urval, tillsättning och ersättning till revisionsmyndighetens personal ska hanteras.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

I revisionslagen stipuleras att KOAG ska arbeta enligt internationella revisionsstandarder. För att möta detta krav har KOAG utvecklat en omfattande utbildningsverksamhet för att höja medarbetarnas kompetens. KOAG har genomgått en snabb utveckling på kort tid. Bland annat har personalstyrkan mer än fördubblats mellan 2007 och 2013 och antalet myndigheter som är föremål för finansiell revision har ökat från 25 till 113 under perioden 2008 till 2013.

Det finns tre avdelningar på KOAG som ansvarar för så kallad icke lagreglerad revision, inklusive effektivitetsrevision. Förväntningarna på deras arbete är höga. Samarbetet med Riksrevisionen har framför allt inriktats på utveckling av vägledningar och utvecklingsprogram, samt utbildning och coachning av granskningsteam inom effektivitetsrevisionen. På sikt förväntas coachningen fasas ut till förmån för stöd till den operativa ledningen.

Effektivitetsrevisionen inom KOAG har kontinuerligt utvecklats; granskningarna blir alltmer accepterade bland intressenterna och genomförs i allt högre utsträckning i enlighet med internationella standarder. Hittills publiceras dock få rapporter och det tar lång tid att publicera varje rapport. Till en följd av Riksrevisionens coachning och utbildning har det skett en betydande ökning av antalet pågående effektivitetsgranskningar under 2014. Även om publicerade rapporter generellt värdesätts av granskningsobjekten, finns det behov av ökat fokus på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta, snarare än regelefterlevnad.

Den pågående utvecklingen av ett program för utbildning och certifiering av effektivitetsrevisorer kommer fortsatt att kräva mycket arbete och fortsatt stöd från Riksrevisionen. De parallellgranskningar som KOAG deltar i regionalt i Västra Balkan betraktas som nyttiga och lärorika och uppskattas av deltagande revisorer. (Se vidare kapitlet nedan om det regionala samarbetet i Västra Balkan.)

Såväl chefer som medarbetare har höjt sin kompetens och förmåga inom effektivitetsrevisionen som ett resultat av Riksrevisionens utbildningar. En hög personalomsättning från Riksrevisionens sida har dock periodvis försvårat samarbetet.

Tack vare de överbryggande aktiviteter som Riksrevisionen erbjöd mellan två twinningprojekt har KOAG kunnat upprätthålla och utveckla kapaciteten inom finansiell revision. Utvärderarna konstaterar att trovärdigheten i KOAG:s rapportering och rekommendationer har ökat. Detta är primärt ett resultat av stöd inom EU-twinningprojektet, där Riksrevisionen deltog i utvecklingen av certifieringsprogrammet inom finansiell revision.

Utveckling av revisionsmyndigheten är mycket relevant i en ung nation som Kosovo, och Riksrevisionens stöd är ett viktigt bidrag till en sådan utveckling. För att säkra hållbarheten krävs att utvecklingen inriktas mot institutionella lösningar, väl dokumenterade processer och att utvecklingen har ett starkt stöd från ledningen. Utvecklingen hotas dock av en instabil situation, både politiskt och institutionellt.

Kvalitet i relationer

För att höja och säkra kvaliteten i effektivitetsrevisionen är det viktigt med en kontinuerlig dialog med externa intressenter, såsom parlament och granskningsobjekt, bland annat genom seminarier. Effektivitetsrevisionsrapporterna är uppskattade av parlamentet, även om det i utvärderingen konstateras att det finns förbättringspotential vad gäller kontinuerliga kontakter mellan granskningsobjekten och KOAG.



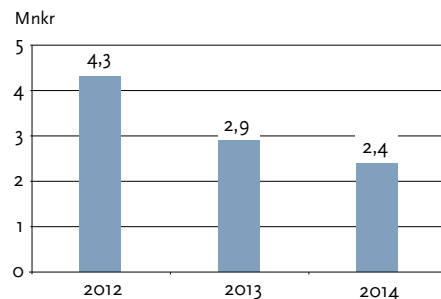
Moldavien

Sammanfattning

Riksrevisionen samarbetar med Moldaviens revisionsmyndighet, Court of Accounts (CoA), inom finansiell revision. Enligt såväl granskningsobjekt som finansministeriet och parlamentet har CoA utvecklats positivt under samarbetets gång. Revisionsmyndigheten har förbättrat sina processer och kvaliteten har höjts i rapporteringen, men myndigheten följer fortfarande inte till fullo internationella standarder. Den nya revisionslag som Riksrevisionen har bidragit till att utveckla är en förutsättning för den utveckling som har skett inom myndigheten på senare år. De granskade myndigheterna

ser successivt CoA mer som ett stöd än som ett kontrollorgan med makt att vidta rättsliga åtgärder. Det finns dock fortsatta behov att utveckla dialogen med granskningsobjekt och parlament.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Moldavien som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Utfallet 2012 innefattar en extern utvärdering vilket förklarar det höga utfallet.

Nuvarande projektfas 2013–2015

Huvudsaklig inriktning

Finansiell revision.

Övrigt stöd

EU:s twinningsamarbete. Världsbanken beställer och finansierar också granskningar av världsbanksfinansierade projekt i Moldavien.

Tidigare projektfaser

CoA, som har funnits sedan 1994, har fått svenskt stöd genom Sida sedan 1997 och har samarbetat med Riksrevisionen sedan 2007 för att kunna möta de krav som ställs på en oberoende revisionsmyndighet. Den första projektfasen varade 2007–2009. Samarbetet förlängdes med en andra projektfas 2010–2013.

Resultat

År 2012 gjordes en extern utvärdering.²⁵ Samma år genomförde Riksrevisionen också en bedömning av CoA:s arbete i relation till internationella standarder.²⁶

Institutionella förutsättningar

Under den första projektfasen bidrog Riksrevisionen till utveckling och införande av en ny revisionslag som grund för CoA:s fortsatta utveckling. Det finns dock fortfarande utmaningar i att förtydliga CoA:s roll som extern revisionsmyndighet. Bland annat ställer utvecklingen av internrevisionen i den offentliga sektorn krav på en tydligare ansvarsfördelning mellan CoA:s medarbetare och internrevisorerna på myndigheterna. Det finns också brister

²⁵ *Evaluation of the Institutional Cooperation Project between the Court of Accounts of the Republic of Moldova and the Swedish National Audit Office*, 20 september 2012, Inga Iovu-Litvienenco och Arne Svensson.

²⁶ *Study of Development needs at the Moldovan Court of Accounts and Future SNAO Support*, 29 februari 2012, Finn Hedvall och Karin Holmerin.

i revisionsmyndighetens finansiella oberoende, bland annat genom att myndighetens budget beslutas av finansministeriet.

CoA har en hög personalomsättning, särskilt bland kvalificerad personal, på grund av den låga lönenivån. Medarbetare som höjer sin revisionskompetens lämnar organisationen för mer lönsamma uppdrag. Revisionsmyndighetens lönenivåer styrs genom lagstiftning som bland annat reglerar lönenivåer i de flesta statliga myndigheter. I dialog med parlamentet verkar Riksrevisionen för att öka CoA:s finansiella oberoende, till exempel genom att undanta myndigheten från de lagreglerade lönenivåerna.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Såväl CoA som granskningsobjekt, finansministeriet och parlamentet är överens om att revisionsmyndigheten har utvecklats positivt under samarbetets gång. CoA har med stöd från Riksrevisionen förbättrat sina revisionsprocesser och ökat kvaliteten i granskningen under projektperioden, men det återstår mycket arbete innan organisationen uppfyller nationella och internationella krav och standarder. En handbok i finansiell revision har tagits fram inom projektet och efterlevs också i stor utsträckning. CoA behöver dock fortsätta med kontinuerlig utbildning av sin personal, samt med olika former av kvalitetssäkring och kvalitetskontroll. Den interna kapaciteten för kontinuerlig kompetensutveckling är avgörande för utvecklingen på sikt.

För att främja en större samsyn inom revisionsmyndighetens ledning kring dess mandat och uppdrag har Riksrevisionen initierat ett erfarenhetsutbyte mellan de moldaviska, georgiska och lettiska revisionsmyndigheterna. Kollegorna i Lettland delar med sig av erfarenheter av övergången från kontrollorgan, med fokus på detaljkontroller, felsökning och bestraffning av ansvariga, till revisionsmyndighet, inriktade på granskning efter bedömning av risk och väsentlighet. Samarbetet mellan revisionsmyndigheterna fokuserar bland annat på ledningens ansvar för strategisk och operativ ledning av myndigheten. Samarbetet har lett till ökad förståelse inom CoA:s ledning för revision enligt internationella standarder.

Den interna strukturen på CoA stödjer idag de nya revisionsprocesserna bättre. Genom att det saknas formella krav på myndigheterna att upprätta årsredovisningar kan inte komplett granskning i enlighet med internationella standarder utföras. Parallellt med Riksrevisionens projekt har det pågått en PFM-reform i Moldavien som bland annat har inneburit att ett nytt integrerat redovisningssystem – IFMIS²⁷ – har införts 2014. Även om det nya redovisningssystemet innebär nya utmaningar och utbildningsbehov för CoA:s personal, skapar det också förutsättningar för en revision i enlighet med internationella standarder.

²⁷ Integrated Financial Management Information System.

Kvalitet i relationer

Under samarbetets andra projektfas påverkades CoA av den instabila politiska situationen i Moldavien. Bland annat försenades utnämningen av myndighetens ledning. Det har under denna period varit mycket svårt för CoA att utveckla sina relationer med parlamentet. Parlamentarikerna har därför fortsatt låg kunskap om och förståelse för externrevisionens roll och sin egen roll i hanteringen av revisionsresultaten.

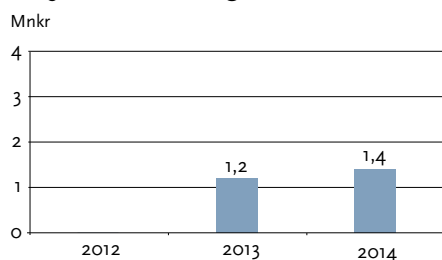
De granskade myndigheterna börjar allt mer se CoA som ett stöd snarare än ett kontrollorgan med makt att vidta rättsliga åtgärder. CoA behöver dock fortsatt utveckla sin dialog med granskningsobjekten och arbeta för att påverka allmänhetens uppfattning om CoA som revisionsmyndighet snarare än kontrollorgan.

Palestina

Sammanfattning

Samarbetet med Palestinas revisionsmyndighet, State Audit and Administrative Control Bureau of Palestine (SAACB), inleddes 2013 och är det senast tillkomna samarbetsprojektet. Som ett komplement till övriga givarinsatser arbetar Riksrevisionen här med stöd till effektivitetsrevision inom miljöområdet. På kort tid har den palestinska myndigheten publicerat rapporter och myndigheten har anammat effektivitetsrevision som revisionsgren. Det instabila politiska och institutionella läget är dock ett tydligt hinder för revisionsmyndighetens utveckling, vilket också innebär en stor utmaning i samarbetet.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Palestina som belastat biståndsanslaget under 2013–2014.

Nuvarande projektfas 2013–2015

Huvudsaklig inriktning

Effektivitetsrevision och ledarskap.

Övrigt stöd

EU-twinning stödjer utvecklingen av finansiell revision samt effektivitets- och regelefterlevnadsrevision, ledarskap, intern och extern kommunikation, IT-infrastruktur m.m.

Tidigare projektfaser

Samarbetet mellan Riksrevisionen och SAACB inleddes 2013 och kompletterar EU-twinningprojektet som omfattar stora delar av SAACB:s samlade utvecklingsbehov.

Resultat

Riksrevisionens samarbete med Palestina har nyligen inletts. Därför har ingen utvärdering gjorts. Texten nedan baseras på Riksrevisionens bedömningar av samarbetet.

Institutionella förutsättningar

Avsaknaden av ett fungerande parlament innebär att SAACB saknar den viktigaste mottagaren av granskningsrapporter. Det innebär också att processen att ta fram ny lagstiftning som bland annat syftar till att öka SAACB:s oberoende har avstannat. Den nuvarande lagstiftningen innebär att SAACB är beroende av regeringens beslut i ett antal frågor, såsom den interna strukturen, att sätta individuella löner för sina anställda samt besluta om och genomföra resor m.m. Bristen på oberoende blev tydlig i maj 2014 då den palestinska riksrevisorn avsattes efter publicering av en granskningsrapport. En ny riksrevisor tillträdde i januari 2015. Det instabila politiska och institutionella läget är ett hinder för SAACB:s utveckling och en försvårande omständighet i samarbetet med Riksrevisionen.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Projektet syftar till att öka den palestinska revisionsmyndighetens kunskap om relevanta internationella standarder (ISSAI) och hur de ska användas i Palestina. Riksrevisionens löpande stöd används av SAACB för att stärka granskningsgruppernas professionella kapacitet att bedriva omvärldsbevakning, välja intressanta och relevanta områden för potentiella granskningar, genomföra för- respektive huvudstudie och kommunicera granskningsresultatet till presidenten, regeringen och den palestinska allmänheten.

SAACB har med Riksrevisionens stöd genomfört två granskningar. Ett antal förstudier samt granskningsförslag inom miljöområdet har också producerats inom ramen för samarbetet. Riksrevisionen har även hjälpt till med kommunikationen kring rapporterna.

Riksrevisionen bedömer att projektaktiviteterna på kort tid har bidragit till att lägga grunden för en framtida hållbar kapacitet för effektivitetsrevision inom miljöområdet i SAACB. De vidare institutionella förutsättningarna ligger dock utanför projektets kontroll.

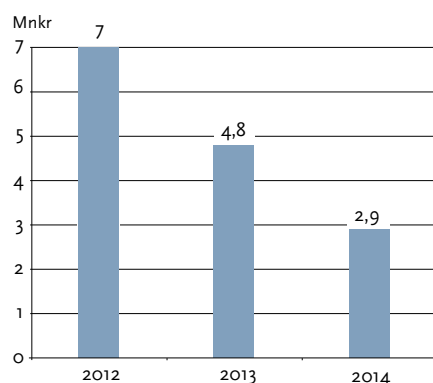
Tanzania

Sammanfattning

Samarbetet med revisionsmyndigheten, National Audit Office of Tanzania (NAOT), är ett av Riksrevisionens mer långvariga projekt. Samarbetet har omfattat finansiell revision, effektivitetsrevision, IT-revision, IT-strategiska frågor, antikorrupcionsarbete samt ledarskap och kommunikation.

Riksrevisionen har därutöver agerat rådgivare i vissa lagstiftningsfrågor. Såväl kvaliteten på som omfattningen av revisionsmyndighetens verksamhet har ökat under samarbetsperioden. Myndigheten har lyckats höja sin förmåga och kapacitet inom finansiell revision och IT-revision med hjälp av utveckling och införande av manualer, IT-stöd, teknisk kompetens, granskningsprogram och utvecklingsambassadörer. Ett nytt IT-verktyg har inneburit att myndigheten effektiviserat sina revisionsprocesser och därmed kunnat granska mer med samma resurser. Riksrevisionen har också varit ett stöd för NAOT i att utveckla effektivitetsrevisionen till en verksamhet som granskar med förbättrad kvalitet och ökad relevans.

Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Tanzania som belastat biståndsanslaget under 2012–2014. Det minskade utfallet förklaras primärt av en successiv neddragning av Riksrevisionens stöd i form av långtidsrådgivare.

Nuvarande projektfas 2013–2015

Huvudsaklig inriktning

Finansiell revision, effektivitetsrevision, IT-revision, antikorrupcionsarbete och ledarskap.

Övrigt stöd

GIZ finansierar bland annat en långtidsrådgivare med uppgifter huvudsakligen inom områdena administration, verksamhetsanalys och ledarskap. Sida har sedan 2004 bidragit ekonomiskt till NAOT. Stödet har använts för att rekrytera och kompetensutveckla personal, bygga upp regionala kontor, utveckla infrastruktur, metoder och IT-stöd samt förbättra oberoendet genom förändrad lagstiftning.

Tidigare projektfaser

Riksrevisionen har samarbetat med NAOT sedan 2004. Den första fasen av projektet (2004–2008) fokuserade på finansiell revision, effektivitetsrevision och att revidera revisionslagen för NAOT. Under den andra fasen (2008–2012) vidareutvecklades och infördes AFROSAI-E:s nya revisionsmanual inom finansiell revision, samtidigt som effektivitetsrevisionen vid NAOT vidareutvecklades avsevärt.

Från 2004 till våren 2014 har Riksrevisionen haft en långtidsrådgivare på plats i Dar es Salaam, som koordinator och strategiskt och praktiskt ledningsstöd. 2005–2012 hade Riksrevisionen också en långtidsrådgivare som stöd för utvecklingen inom finansiell revision.



Resultat

År 2012 gjordes en extern utvärdering av samarbetet mellan NAOT och Riksrevisionen.²⁸ Såväl kvalitet som omfattning av NAOT:s revisionsverksamhet har förbättrats avsevärt under samarbetsperioden. Samtidigt finns behov av fortsatt stöd för att säkra en långsiktig hållbarhet. Mot denna bakgrund förlängdes samarbetet till att omfatta en ny treårsperiod, 2013–2015. En av utmaningarna handlar om att upprätthålla utvecklingen samtidigt som NAOT under åren 2012–2018 är starkt engagerad i rollen som FN-revisor.²⁹ Ett hundratal revisorer och chefer arbetar med FN-uppdraget.

Det bilaterala stöd NAOT har fått från Sida till kontorets fysiska utveckling, kombinerat med Riksrevisionens stöd till utvecklingen av kompetens och processer, har ökat genomslaget av de samlade investeringarna.

²⁸ *National Audit Office Development Project (NAODP), Evaluation of NAODP phase II – the institutional capacity building project of the National Audit Office of Tanzania supported by the Swedish National Audit Office and Sida*, 23 juli 2012, Finn Hedvall, Gerhard Joubert, Martha Luleka och Lennart Widell.

²⁹ NAOT är medlem av UN Board of Auditors (FN:s revisionsstyrelse) tillsammans med revisionsmyndigheterna i Storbritannien och Indien.

Institutionella förutsättningar

Under den första samarbetsfasen stöttades NAOT av Riksrevisionen i processen att utveckla ett förslag på ny revisionslag, som sedermera godkändes av parlamentet. Under projektets andra fas implementerades lagen och NAOT:s oberoende stärktes ytterligare. Den nya lagen sattes på reellt prov när regeringen för några år sedan föreslog en minskad budget för NAOT. Parlamentet godtog inte detta förslag då det riskerade att inskränka revisionsmandatet.

Riksrevisionen har på senare år bistått NAOT i dialogen med tanzaniska regeringsföreträdare och den kommission som är i färd att ta fram en ny konstitution i syfte att ytterligare stärka NAOT:s finansiella och praktiska oberoende.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Genom utveckling och införande av manualer, IT-stöd, teknisk kompetens, granskningsprogram och utvecklingsambassadörer inom olika områden har myndigheten med hjälp av stöd från Riksrevisionen lyckats höja förmåga och kapacitet hos medarbetarna inom finansiell revision och IT-revision. Även inom effektivitetsrevisionen har kvaliteten på revisionsrapporterna höjts.

Samtidigt kvarstår stora utmaningar. Kvaliteten inom den finansiella revisionen behöver höjas ytterligare och IT-revision behöver tillämpas i högre utsträckning, för ökad hållbarhet i utvecklingen. Effektivitetsrevisionens strategiska inriktning behöver förbättras, och kommunikationen och spridningen av granskningsresultat behöver utvecklas.

Med stöd av Riksrevisionen har NAOT på fyra år infört ett nytt IT-stöd i 200 granskningar. IT-stödet har gjort det möjligt för NAOT att ersätta den manuella granskningsprocessen med stöd av IT-verktyg som effektiviserar revisionsprocessen och gör att det går att granska mer med samma resurser.

NAOT har inom ramen för det mångåriga samarbetet med Riksrevisionen utvecklat effektivitetsrevisionen till en verksamhet som granskar med förbättrad kvalitet och fokuserar på relevanta områden i det tanzaniska samhället. Under samarbetet har effektivitetsrevisionen expanderat från ett fåtal medarbetare till dagens cirka 25. Produktionen är stabil på en förhållandevis god nivå, men det är först på senare tid det har funnits tillgång till en manual av tillräcklig kvalitet. På senare tid har samarbetet övergått till att fokusera mer på stöd till de operativa cheferna. Vissa processer brister fortfarande och det saknas en kritisk massa av intern kompetens för att NAOT ska kunna fortsätta utvecklas med endast egna resurser.

Under 2014 har samarbetets ökade fokus på ledningsstöd i revisionsprocessen lett till en höjd förmåga inom NAOT, inom både finansiell revision och effektivitetsrevision samt på antikorrupsionsområdet. Kompetensen inom effektivitetsrevision har stärkts ytterligare genom en första gemensam avancerad utbildning för revisionsmyndigheterna i Kenya, Tanzania och Uganda.

Kvalitet i relationer

Inom ramen för samarbetet har NAOT genomfört seminarier om effektivitetsrevision för externa intressenter, bland annat för parlamentariker i olika revisionskommittéer, för att på så sätt bidra till mer effektiv hantering av granskningarna i parlamentet och med hjälp av media öka rapporternas genomslag.

NAOT:s relationer med parlamentet har utvecklats på senare år. Det finns en ökad medvetenhet och kunskap om revisionsmyndighetens roll och uppdrag, liksom om nödvändigheten att parlamentet agerar i revisionsfrågor. Även finansministeriet har skapat en ny enhet med uppdrag att följa upp revisionsfrågor.

Uganda

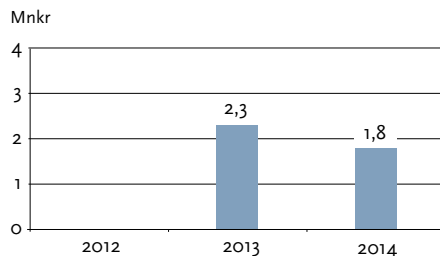
Sammanfattning

Riksrevisionen stödjer sedan 2013 Ugandas revisionsmyndighet, Office of the Auditor General of Uganda (OAGU), inom finansiell revision, effektivitetsrevision, ledning och kommunikation. Stödet har

stärkt analyskapaciteten inom effektivitetsrevisionen. Myndigheten använder alltmer komplexa metoder i sitt revisionsarbete. Inom finansiell revision har Riksrevisionen framför allt bidragit till OAGU:s kvalitets- och metodutveckling där material utvecklat inom AFROSAI-E varit en viktig komponent. Medieutbildning har också ökat chefernas kunskap om hur man genom media proaktivt kan öka granskningens genomslag.



Projektbeskrivning



Diagrammet visar kostnader för Uganda som belastat biståndsanslaget under 2013–2014. Efter en kostnadsintensiv uppstartsfas har nu projektet konsoliderats till en rimlig nivå.

Nuvarande projektfas 2013–2015

Huvudsaklig inriktning

Finansiell revision, effektivitetsrevision, ledning, kommunikation och HR, samt relationen till parlamentet.

Övrigt stöd

Norska Riksrevisionen erbjuder stöd inom revision av Ugandas utvinning av olja och gas. UNDP stödjer bland annat utveckling av IT-infrastruktur, förbättrad rapportering, och revision på lokal nivå. GIZ finansierar utveckling av infrastruktur och logistik, såväl som relationer med externa intressenter och utbildning av personalen. Genom PFM-reformen tar revisionsmyndigheten även del av utbildningsinitiativ.

Tidigare projektfaser

Samarbetet med OAGU inleddes i mars 2013 och kommer i en första fas att pågå till och med juni 2015.

Resultat

Samarbetet har pågått i mindre än två år och ingen utvärdering har ännu gjorts. Det är därför för tidigt att uttala sig om samarbetets långsiktiga resultat och effekter. Riksrevisionens bedömningar baseras på den löpande uppföljning som görs inom projektet.

Institutionella förutsättningar

OAGU har ett omfattande mandat som regleras i revisionslagen från 2008. De ska granska och rapportera om utförd revision av den konsoliderade statliga redovisningen och alla statliga myndigheter, inklusive bland annat domstolar, universitet, statliga företag och lokala myndigheter. De har också mandat att genomföra effektivitetsrevision på alla projekt som helt eller delvis finansieras med offentliga medel, även när dessa medel kanaliserats till privata företag. OAGU är relativt oberoende, både formellt och i praktiken och är en starkt expanderande myndighet med höga ambitioner inom samtliga utvecklingsområden.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Riksrevisionen har inom effektivitetsrevision stöttat OAGU främst med syfte att förbättra kvaliteten i OAGU:s rapporter. Tyngdpunkten har legat på att stärka analyskapaciteten, använda olika metoder samt att utveckla mer läsarvänliga rapporter. OAGU använder idag alltmer avancerade metoder i sin analys. Med stöd av Riksrevisionen genomförs till exempel granskningar där avancerade kvantitativa metoder tillämpas.

OAGU har god kapacitet inom finansiell revision. Samarbetet med Riksrevisionen har därför främst inneburit stöd till OAGU:s kvalitets- och metodavdelning i arbetet med att implementera ISSAI, i enlighet med den handbok som har utvecklats för regionen av AFROSAI-E.

Kvalitet i relationer

Relationen med media ses som ett viktigt utvecklingsområde. Därför har riksrevisorn och andra personer i ledande ställning medietränats inom ramen för samarbetet. Även chefer för OAGU:s regionala kontor har genom en medieutbildning ökat kunskapen för hur man genom media proaktivt kan öka genomslaget av den årliga rapporten från regionerna. Kommunikationsavdelningen har också utbildats i syfte att stärka myndighetens externa relationer.

En utmaning för OAGU har varit att få medialt genomslag för den årliga rapporten. Rapporten bedöms som alltför omfattande och detaljerad. En del i samarbetet har därför handlat om att stötta organisationen i att ta fram en mer lättillgänglig sammanfattning, att användas i samband med publicering och medieaktiviteter.

Sammantaget har detta lett till att revisionsmyndigheten förekommer oftare i media och med ett positivt anslag.

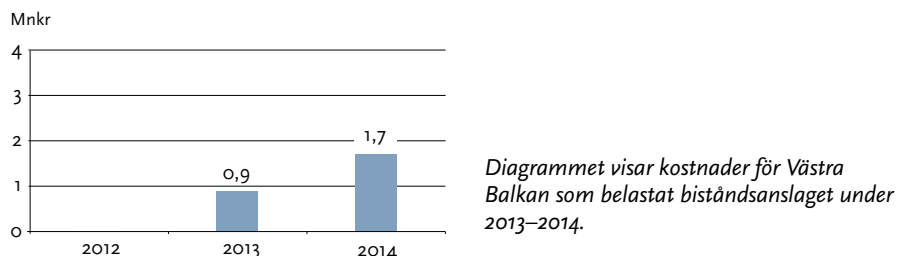
Västra Balkan

Sammanfattning

Det regionala samarbetet i Västra Balkan initierades 2013 och syftar till att komplettera och förstärka de bilaterala samarbeten som redan finns etablerade med Bosnien och Hercegovina respektive Kosovo. Särskilt framgångsrikt har ett parallellgranskningsprojekt inom effektivitetsrevisionen varit där EU-nätverket Joint Working Group on Audit Activities (JWGAA) och Europeiska revisionsrätten är samarbetspartner. Riksrevisionen stödjer också bland annat en förstärkning av den operativa ledningskapaciteten på revisionsmyndigheter i Västra Balkan. Riksrevisionen har i detta samarbete kunnat agera neutral

katalysator för att bidra till att de samarbetsinitiativ som finns verkligen genomförs trots historiska motsättningar i regionen.

Projektbeskrivning



Nuvarande projektfas 2014–2015

Huvudsaklig inriktning

Effektivitetsrevision och finansiell revision.

Tidigare projektfaser

Samarbetet inleddes under 2013.

Resultat

Någon utvärdering finns inte eftersom samarbetet nyligen inletts. Texten bygger därför på Riksrevisionens resultatanalys baserat på löpande uppföljning av verksamheten. Projektet syftar till att skapa en plattform för regionalt samarbete mellan revisionsmyndigheterna i Albanien, Bosnien Hercegovina, Kosovo, Serbien och Turkiet. Visst utbyte sker också sedan tidigare, men av politiska och finansiella skäl har det visat sig att det behövs en neutral katalysator för att de samarbetsinitiativ som finns verkligen ska genomföras. Riksrevisionen har på ett framgångsrikt sätt tagit på sig denna roll.

Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter

Det finns betydande synergieffekter och mervärde med regionalt samarbete. Under 2014 har Riksrevisionen varit en katalysator för samarbete, genom att arbeta konkret i fyra delprojekt där initiativet kommer från revisionsmyndigheterna på Västra Balkan.

- Riksrevisionen stödjer serbiska revisionsmyndigheten i granskning av serbiska riksbanken.
- Parallellgranskning mellan revisionsmyndigheterna i Kosovo och Albanien, initierat av Kosovos revisionsmyndighet.
- Parallellgranskningar inom energieffektivisering, initierat inom ramen för JWGAA, en arbetsgrupp kopplad till EU som också Europeiska

revisionsrätten står bakom. Riksrevisionen delfinansierar genomförandet och deltar som experter.³⁰

- Förstärkning av operativ ledningskapacitet på revisionsmyndigheter i Västra Balkan³¹ för att de självständigt ska kunna genomföra coaching och kvalitetssäkring i revisionsprocesserna.

Riksrevisionen samarbetar med nätverket JWGAA. Nätverket samlas regelbundet såväl på hög ledningsnivå som på handläggarnivå och diskuterar gemensamma frågeställningar.

Det är för tidigt att mäta varaktiga resultat av detta nya sätt att arbeta regionalt. Dock visar uppföljning av genomförda aktiviteter att utbildningar och seminarier är uppskattade och att kunskapen från det regionala samarbetet är mycket applicerbar i det egna revisionsarbetet. EU och den EU-harmonisering som sker i ländernas lagstiftning är i detta sammanhang en sammanhållande faktor i regionen. Riksrevisionens stöd har i detta projekt huvudsakligen som mål att revisorer ska utvecklas professionellt, vilket kompletterar de instrument som EU använder; twinningsarbete och seminarier för högsta ledningsnivån.

³⁰ I parallellgranskningsprojektet ingår tre revisionsmyndigheter i Bosnien och Hercegovina samt revisionsmyndigheterna i Kosovo, Albanien, Serbien, Montenegro och Turkiet.

³¹ I utveckling av operativ ledningskapacitet deltar två revisionsmyndigheter i Bosnien och Hercegovina samt revisionsmyndigheterna i Kosovo och Albanien.

4 Slutsatser och framgångsfaktorer

Baserat på de utvärderingar som har gjorts och egna lärdomar i verksamheten har Riksrevisionen identifierat avgörande framgångsfaktorer och ett antal generella slutsatser som gäller för verksamheten som helhet.

Eget anslag ger uthållighet

Tack vare det anslag myndigheten disponerar och den mångåriga erfarenheten av internationellt utvecklingssamarbete har Riksrevisionen goda förutsättningar att bidra till revisionsmyndigheters utveckling. Som revisionsmyndighet har Riksrevisionen också den samlade kompetens och erfarenhet som behövs för att stödja utvecklingen av en organisations förmåga att bedriva statlig revision. Kombinationen av dessa faktorer gör att Riksrevisionen har en unik möjlighet att erbjuda ett flexibelt och långsiktigt stöd, anpassat till partnerorganisationens behov och förutsättningar. Som ett resultat av detta är Riksrevisionen en uppskattad och efterfrågad partner.

Samtidigt är det viktigt att inte betrakta Riksrevisionen som en regelrätt biståndsorganisation i förhållande till sina samarbetspartner. Riksrevisionen är en systerorganisation som möter sina samarbetspartner i en kollegial relation och som bistår med stöd inom såväl revisionsprofessionerna som inom ledning- och stödverksamheter, såsom HR, IT och kommunikation. Systerorganisationer emellan skapas långsiktiga relationer som fortsätter ha inverkan även efter avslutade samarbetsprojekt.

Nyttan med stödet stärks ytterligare genom att Riksrevisionen i varje projekt strävar efter att säkra att samarbetet sker i linje med dels pågående reformarbete i statsförvaltningen i övrigt, dels revisionsmyndighetens egna prioriteringar och strategiska planer.

Långsiktigt samarbete – fördelar och utmaningar

Kapacitetsutveckling tar tid, oavsett om det avser metod-, kompetens- eller ledarskapsutveckling eller organisatoriska förändringar och utveckling av relationer med parlamentet, granskningsobjekt, media, medborgare eller andra intressenter.

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete syftar till att partnerorganisationen på sikt självständigt ska kunna bedriva sin verksamhet med god kvalitet och utveckla den kontinuerligt för att förhålla sig till en föränderlig omvärld. Vetskapen om att samarbetet kan – och bör – vara mycket långsiktigt kan dock ibland innebära en risk att samarbetsmetoder och processer inte i tillräcklig utsträckning anpassas till den mottagande organisationens utvecklingstakt. Som ett led i att hantera denna risk arbetar Riksrevisionen normalt med projektperioder på maximalt tre år i taget och följer löpande upp och utvärderar uppnådda resultat. En utmaning i den här typen av samarbeten är därmed dels att arbeta för en hållbarhet i verksamheten från början, dels att se ett avslut på samarbetet och att detta avslut blir positivt när samarbetspartnern har utvecklats tillräckligt. Det är svårt att upprätthålla en hög och jämn drivkraft för effektiv förändring under många år.

Ett led i att skapa en hållbar utveckling är att Riksrevisionen i flera projekt anlitar lokal eller regional expertis som stöd i projektet. Bland annat samarbetar Riksrevisionen i Uganda och Kenya med Sydafrikas revisionsmyndighet i utvecklingen inom HR och kommunikation. I Georgien och Moldavien har Riksrevisionen bjudit in kollegor från Lettland för att de ska dela med sig av sina erfarenheter av motsvarande förändringsprocesser som nu sker i Georgien och Moldavien. I såväl Moldavien som i Bosnien och Hercegovina har Riksrevisionen också lokalt anställda som underlättar anpassningen till det lokala sammanhanget.

Kontinuitet i bemanningen är också en avgörande framgångsfaktor i det långsiktiga samarbetet. Det finns ett antal nyckelpersoner i både Riksrevisionen och samarbetsorganisationerna som påverkar resultatet. Ett framgångsrikt samarbete bygger på ett upparbetat förtroende organisationer emellan, men också personer emellan. I vissa projekt, bland annat Moldavien och Kosovo, har Riksrevisionen haft högre omsättning av den egna personalen än önskat. För att främja kontinuiteten och minska sårbarheten i samarbetet arbetar Riksrevisionen sedan några år tillbaka med landspecifika projektteam, dit medarbetare knyts.

Ledarskapets betydelse

Revisionsmyndigheter är utpräglade kunskapsorganisationer, vilket ställer krav på ett väl fungerande ledarskap, som inte bara tror på behovet av utveckling utan också driver denna utveckling framåt. Chefer, projektledare och uppdragsledare i granskningsverksamheten har därför en central roll i att koppla samman medarbetarnas kompetenser till en samlad organisatorisk förmåga att tillämpa revisions- och analysmetoder.

Många av samarbetsorganisationerna lider av hög personalomsättning. När medarbetarna har utvecklat sin kompetens och förmåga ökar deras anställningsbarhet, vilket innebär att många lämnar organisationen för uppdrag med högre status och lön. För att kunna matcha medarbetarnas utveckling behöver myndigheterna utveckla arbetets utformning och belöningsystem för att kunna erbjuda utvecklingsmöjligheter på revisionsmyndigheterna. Detta ställer ledarskapet inför nya utmaningar.

Erfarenheter från Bosnien och Hercegovina, Kosovo och Tanzania visar på de utmaningar organisationen och utvecklingen möter vid brist på ledarskap. I samma länder finns också exempel på hur avgörande det är för verksamheten att ha en ändamålsenlig organisation med väl fungerande mellanchefer.

Parlamentens roll

Oavsett hur väl utvecklad en revisionsmyndighet är riskerar organisationen att bli en ineffektiv institution om det inte finns en mottagningskapacitet och möjligheter att genomföra rekommendationer i statsförvaltningen. Riksrevisionen stödjer utvecklingen av revisionsmyndighetens kontakter mot parlamentet i ett flertal länder.

Parlamenten har också en avgörande roll som lagstiftare som kan säkra revisionsmyndigheternas oberoende roll och reglera deras uppdrag. På det här området har Riksrevisionens stöd haft en positiv inverkan i flera länder och i andra länder fortsätter arbetet. I vissa fall, bland annat i Kambodja, Georgien och Moldavien, har revisionsmyndigheten ett mandat och uppdrag att granska i enlighet med internationella standarder, men samtidigt saknas förutsättningarna i statsförvaltningen för att göra det möjligt. Det kan handla om att det saknas ett redovisningsramverk att granska emot eller att myndigheterna och departementen inte fastställer årsredovisningar som revisionsmyndigheten kan granska.

Drivkrafter i förändringsprocesser

Såväl INTOSAI som i vissa fall regionala organisationer som AFROSAI-E spelar en viktig roll i att påverka agendan för revisionsmyndigheters utvecklingssträvanden. Genom att till exempel besluta om standarder, utveckla riktlinjer och handböcker samt fastställa gemensamma mål för en region ger dessa organisationer revisionsmyndigheterna tydliga eftersträvansvärda mål. De bidrar också med både modeller och resurser för uppföljning av måluppfyllelse.

I både Balkan och övriga Östeuropa har EU en central roll i att driva utvecklingen framåt eftersom EU:s stöd ofta är knutet till vissa reformkrav. Det gäller inte minst i förhållande till de "acquis communautaire", dvs. gemensamma rättigheter och skyldigheter som bland annat används i utvidgningsprocesserna som varje kandidatland måste godkänna för att ansöka om medlemskap. En risk är att kraven från EU driver fram formella beslut, strukturer och processer som lever upp till EU:s regelverk, men att det saknas förmåga att agera i enlighet med dessa beslut, strukturer och processer.

I många länder, bland annat Georgien, Moldavien och Kambodja, handlar förändringsprocessen om att förändra både organisationer, kulturer och förväntningar – från kontrollverksamhet till revision i enlighet med internationella standarder. Som kontrollorgan har myndigheterna tidigare arbetat med fokus på detaljkontroller, felsökning och bestraffning av ansvariga. Som revisionsmyndighet förväntas de bedriva granskning, efter att ha bedömt risker och väsentlighet, i syfte att förebygga problem och främja öppenhet och god styrning i statsförvaltningen.

Regionala samarbeten

På senare år har Riksrevisionen arbetat mer aktivt med att stödja samarbete mellan revisionsmyndigheter inom en region. Att genomföra insatser med flera myndigheter samtidigt har naturliga fördelar eftersom fler kan nås med samma aktivitet. Dessutom kan kollegor och organisationer med liknande förutsättningar lära av varandra. Det finns sålunda tydliga mervärden i såväl ekonomisk effektivitet som hävstångseffekter i utbytet revisorer emellan som möjliggörs av Riksrevisionens stöd. En nackdel kan vara att aktiviteterna inte blir lika väl anpassade till de enskilda myndigheternas behov.

Riksrevisionen har sedan många år arbetat framgångsrikt med den regionala samarbetsorganisationen AFROSAI-E. Under 2014 har Riksrevisionen också deltagit i aktiviteter arrangerade av ASEANSAI, en regional samarbetsorganisation i Sydostasien. Från och med 2015 ökar Riksrevisionens engagemang i ASEANSAI, vilket kommer att innebära att Riksrevisionen kan nå ut till ett flertal revisionsmyndigheter i regionen och stödja deras införande av revision i enlighet med internationella standarder.

Även i Västra Balkan stödjer Riksrevisionen ett regionalt samarbete som främjar informations- och erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande mellan revisionsmyndigheterna. Här fyller Riksrevisionen en viktig roll som neutral katalysator i en miljö som kännetecknas av motsättningar och interna konflikter.

Erfarenheterna hittills från regionalt samarbete är att det ger förutsättningar för lärande och utbyte som väl kompletterar det bilaterala samarbetet. Att etablera samarbetsformer grannländer emellan ger också förutsättningar för att på längre sikt säkra att verksamheten i revisionsmyndigheterna utvecklas.

I den här rapporten om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete redovisas resultaten i nio bilaterala och två regionala samarbetsprojekt.

Utvärderingarna av samarbetsprojekten visar att Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bidrar till långsiktig kapacitetsutveckling i systerorganisationer i Afrika, Asien, Östeuropa och på Västra Balkan. Kapacitetsutvecklingen ligger väl i linje med målet för verksamheten: att bidra till att stärka de nationella revisionsorganens kapacitet och förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder. Den kollegiala relationen och den långsiktighet som präglar Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete gör att Riksrevisionen är en uppskattad och efterfrågad samarbetspartner.

Rapporten visar också på de utmaningar som finns. Dessa är att ständigt utveckla samarbetsformer och ledarskap för att främja utveckling och att stärka parlamentens mottagningskapacitet av granskningar från revisionsmyndigheterna. Dessutom är det viktigt att beakta externa faktorer som påverkar på förutsättningarna för granskningsverksamheten hos samarbetspartnern.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 365 3

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm