

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
105 25 Stockholm

Datum 2009-12-18
Dnr 32-2009-0577

Granskning av intern styrning och kontroll vid lämnande av budgetstöd till Mali

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) granskat lämnat bistånd till Mali. Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Sidas uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2010-02-05 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

Granskningen har genomförts på sektionskontoret i Mali den 28 september till den 9 oktober 2009.

Sammanfattning

Vid granskningen av Sidas handläggning och uppföljning av budgetstöd till Mali iakttog Riksrevisionen liknande brister som i tidigare års granskningar av budgetstöd, se "Bistånd genom budgetstöd" (RiR 2007:31) samt revisionspromemoria från "Granskning av intern styrning och kontroll på utlandsmyndigheten i Tanzania", daterad 2009-03-18. Detta innebär enligt Riksrevisionen att Sidas åtgärder för att komma tillrätta med problemen knutna till budgetstöd inte har varit tillräckliga.

Sida har inte operationaliserat den svenska regeringens riktlinjer för budgetstöd. Det saknas därmed en precisering av kriterierna för Sidas bedömning av regeringens fem grundläggande förutsättningar för budgetstöd. Riksrevisionen anser därför att det i stor utsträckning blir upp till den enskilda handläggaren att bilda sig en uppfattning om hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas.

Riksrevisionen anser att om ett samarbetsland uppvisar väsentliga brister inom delar av det finansiella systemet bör Sida i samarbete med landet och övriga givare verka för att kompletterande kontrollåtgärder införs fram tills dess att en acceptabel nivå uppfylls. Om sådana åtgärder inte införs anser Riksrevisionen att risken ökar för att budgetstödet inte används för avsedda ändamål utan att Sida får information om detta.

Korruptionen är ofta utbredd i de länder som Sida lämnar budgetstöd till. För att förhindra och motverka korruption krävs bland annat bred insyn, möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande och en fungerande revision. Riksrevisionens granskning visar att Sida inte på ett tillfredsställande sätt har utrett och följt upp resultatet av revisionen i Mali. Sida har bristande underlag för bedömning av kvaliteten på olika extern- och internrevisionsorgan, det



finns tydliga indikationer på väsentliga brister i den revision som faktiskt utförs, eftersläpningen på revisionsutlåtande avseende statsräkenskaperna är mycket stor och revision har inte utförts i enlighet med det bilaterala avtalet mellan Sverige och Mali. Bristerna i den offentliga revisionen i Mali innebär en risk för att Sida inte får tillräckliga underlag för att kunna bedöma om medlen används för avsedda ändamål och att möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande minskar.

Den svenska regeringens riktlinjer för budgetstöd lägger stor vikt vid resultatuppföljning. Riksrevisionens granskning visar att Sidas underlag för att mäta och följa upp utvecklingen i Mali sedan Sverige började ge budgetstöd år 2001 är bristande. Riksrevisionens granskning visar vidare att det för flera av de nuvarande indikatorerna som används för uppföljning av budgetstöd saknas beskrivning av hur respektive indikator ska mätas. Riksrevisionen bedömer därför att resultatet av uppföljningen är osäker.

1. Bakgrund

Det generella budgetstödet (budgetstöd) till Mali är en del av Sidas stöd till Malis regering och dess arbete med att minska fattigdomen i landet. Utöver budgetstöd lämnas även sektorprogramstöd till hälsosektorn samt projektstöd.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Mali inleddes under år 1999 och under år 2001 började Sverige lämna budgetstöd till landet. Sida har för åren 2001–2008 utbetalat totalt 500 mnkr i budgetstöd till Mali. Sida beslutade den 24 oktober 2008 att lämna budgetstöd till Mali med maximalt 580 mnkr under åren 2009–2012, varav 130 mnkr avser år 2009.

Den 27 oktober 2008 tecknade Sverige ett bilateralt avtal med Malis regering om budgetstöd. Eftersom Sverige, de andra budgetstödsgivarna och Malis regering inte hade kommit överens om gemensamma villkor för stödet¹, så slöts ett bilateralt avtal mellan Sverige och Mali om tio indikatorer för att mäta resultatet av lämnat budgetstöd.

Budgetstöd innebär att Sida har begränsade möjligheter att kontrollera vad pengarna används till. Sida kan inte med egen personal eller med särskilt anlitad revisor verifiera den del av Malis statsbudget som härrör sig från det svenska biståndet. Budgetstödet redovisas tillsammans med andra inkomster på statsbudgeten och ingår i den granskning som utförs av regeringens internrevision och nationella externrevision. Budgetstöd ställer därför stora krav på utvärdering och bedömning av samarbetslandets kapacitet, särskilt avseende det offentliga finansiella styrsystemet (finansiella systemet), både inför beslut om åtagande och löpande under insatsperioden. Den svenska regeringens riktlinjer för budgetstöd anger även att budgetstöd ska ha en genomtänkt utformning samt en väl fungerande uppföljning.

¹ Detta görs i en Performance Assessment Framework (PAF) som är en överenskommelse mellan givarna och samarbetslandet om bland annat indikatorer som ska användas för uppföljning av budgetstödet.



2. Sidas beredning av grundläggande förutsättningar

Regeringen beslutade den 10 april 2008 om ändrade riktlinjer avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning.² Beslut om budgetstöd ska bygga på en bedömning av fem grundläggande förutsättningar:

1. Grundläggande respekt för samt tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati.
2. En nationell strategi för utveckling och fattigdomsminskning (PRS eller motsvarande), med demokratisk förankring, som sammantaget bedöms vara relevant, trovärdig och genomförbar.
3. En tillväxtfrämjande och långsiktigt hållbar ekonomisk politik med utveckling och fattigdomsbekämpning som mål, i vilken makroekonomisk stabilitet ingår som en nödvändig förutsättning.
4. Offentliga finansiella styrsystem (OFS) som är tillräckligt transparenta, robusta och effektiva för att målsättningarna med stödet ska kunna uppnås tillsammans med en positiv utveckling av densamma.
5. Ett tydligt åtagande samt vidtagna åtgärder från samarbetslandets regering att bekämpa korruption i den offentliga verksamheten.

Var och en av dessa förutsättningar ska vara uppfyllda. Svagheter och risker inom respektive område ska analyseras och en bedömning av hur svagheterna och riskerna ska hanteras ska göras. Åtgärder för att stärka de fem områdena kan bestå av stöd till reformer eller andra kompletterande insatser.

Regeringens riktlinjer för budgetstöd specificerar vad som ska analyseras vid lämnande av budgetstöd till ett land. Riktlinjerna reglerar dock inte exakt vilka nivåer som ska vara uppfyllda för att budgetstöd ska kunna lämnas. Av regeringens riktlinjer framgår att Sida efter behov ska operationalisera dessa. Riksrevisionens granskning visar att Sida inte har gjort en sådan operationalisering. Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i Sidas bedömningar avseende Mali. Riksrevisionen menar att det är oklart hur Sida tillämpar kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd när man gör bedömningen att dessa generellt kan anses vara uppfyllda. Utifrån den dokumentation som Riksrevisionen har tagit del av är det inte möjligt att avgöra hur stora brister som kan finnas avseende t.ex. systemen för offentlig finansiell styrning och samtidigt bedöma att förutsättningarna för budgetstöd är uppfyllda.

Sida lämnade den 28 april 2008 in underlag till regeringen där myndigheten bedömde att samtliga fem grundläggande förutsättningar enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd var uppfyllda i Mali. Regeringen delade Sidas bedömning om att riktlinjerna för budgetstöd var uppfyllda och bemyndigade därefter Sida att bereda och besluta om budgetstöd till Mali för åren 2009-2012.³

² UD 2008/12128/USTYR

³ Regeringsbeslut daterat 2008-07-24 (UD2008/11264/AF)



Riksrevisionen har tagit del av underlag som visar att Mali uppvisar såväl styrkor som svagheter inom de fem områdena.⁴ Av underlagen framgår att det finns betydande brister inom områdena mänskliga rättigheter och demokrati, transparenta, robusta och effektiva offentliga finansiella system samt bekämpning av korruption i den offentliga verksamheten.

Sida har tillsammans med övriga givare och Malis regering inom PAGAM⁵ lagt fast ett program för att stärka det finansiella systemet i Mali. Sida och de andra givarna har dock inte ställt krav på kompletterande åtgärder för att kompensera för svagheter i Malis finansiella system tills dess att detta har stärkts. Att denna typ av åtgärder bör övervägas framgår bland annat av Nordic Plus Practical Guide to Joint Financing Arrangement.⁶ I dessa riktlinjer framgår att om delar av ett samarbetslands finansiella system uppvisar brister kan kompletterande åtgärder införas för att stärka det nationella systemet. Det kan handla om åtgärder som att anlita privata revisionsbyråer för att stärka det nationella revisionssystemet, anlita teknisk assistans för att stärka inköps- och upphandlingsfunktionerna och införande av alternativa eller ytterligare rapporterings- och uppföljnings-system. Dessa kompletterande åtgärder bör införas på ett sätt som stärker de nationella systemen, alltså inte som helt fristående parallella insatser. Eftersom sådana åtgärder inte har införts anser Riksrevisionen att Sida har tagit stora risker.

Rekommendation

I syfte att åstadkomma en tydligare och mer systematisk beredning av budgetstöd bör Sida precisera hur kriterierna i regeringens riktlinjer ska tolkas och vilka bedömningar som ska göras. I detta arbete bör Sida ge uttryck för vad som kan anses vara en rimlig nivå för att budgetstöd ska ges.

Om ett samarbetsland uppvisar väsentliga brister inom viktiga delar av de fem förutsättningarna, t.ex. inom det finansiella systemet, bör Sida i samarbete med landet och övriga givare verka för att införa kompletterande kontrollåtgärder för att stärka det nationella systemet fram tills dess att en acceptabel nivå uppnås.

3. Givarsamordning, beredning och uppföljning

För budgetstödet i Mali har givarländerna inrättat ett antal samordningsgrupper som alla har till uppgift att följa upp och bedöma hur väl stödet använts. Sida har dock inte dokumenterat hur grupperna är organiserade i förhållande till varandra. Sida har inte heller klargjort hur informationen

⁴ Vid granskningen har Riksrevisionen utgått från Sidas bedömningspromemoria, "Assessment of pre-conditions for budgetsupport to Mali 2009-2012". Riksrevisionen har dock i samband med granskningen även tagit del av andra externa rapporter.

⁵ PAGAM är ett reformprogram för stärkande av det finansiella styrsystemet i Mali.

⁶ Nordic Plus är ett samarbete mellan sju länder och syftar bl.a. till att stärka givarsamordningen och effektivisera biståndet. Sida har den 10 november år 2006 godkänt Nordic Plus samarbetet avseende gemensamma finansiella arrangemang.



delas mellan grupperna och hur Sida hanterar underlag från de grupper som Sida inte sitter med i. Riksrevisionen bedömer att de dokument som fanns tillgängliga på Sida vid granskningen inte på ett tydligt sätt visade vilket arbete som utförts för att följa upp och bedöma stödets användning i respektive grupp och resultatet av arbetet.

Sidas budgetstöd till Mali handläggs idag endast av en utsänd handläggare. Detta innebär bland annat att Sida får begränsa i vilka givarsamordningsgrupper som Sida deltar i. Sida har därför inte fullt ut kunskap om vilka bedömningar som gjorts inom uppföljning och bedömningar av vissa väsentliga områden i Mali.

Förutom begränsad kapacitet för uppföljning innebär situationen med endast en handläggare för budgetstödet en sårbarhet för Sida. Handläggning och uppföljning av budgetstöd är komplex och det tar lång tid för en ny handläggare att sätta sig in i samarbetslandet, dess olika system och hur givarsamordningen fungerar. Om handläggaren som hanterar budgetstöd i Mali skulle lämna Sida minskar förutsättningarna ytterligare för att Sida på ett effektivt sätt ska kunna följa upp budgetstödet.

Rekommendation

Sida bör beskriva vilka arbetsgrupper som finns inom samarbetet för budgetstöd, hur grupperna är organiserade i förhållande till varandra, vilka ansvarsområden som respektive grupp har samt hur information delas mellan grupperna. Rapporteringen från arbetsgrupperna bör samlas på ett sätt som gör det möjligt att bedöma vilken bevakning och vilka analyser som har utförts inom de olika grupperna, i syfte att få en helhetsbild över vilka områden som följs upp samt vilka brister som framkommer.

För att minska sårbarheten vid hantering av budgetstödet i Mali bör Sida överväga att engagera fler än en person i handläggning och uppföljning.

4. Revision som kontrollmetod

Ett icke öronmärkt finansiellt stöd till ett lands statsbudget innebär att de överförda medlen hanteras i enlighet med samarbetslandets budgetprocesser och kontrollsystem. Detta betyder bland annat att budgetstöd revideras av Malis nationella revisionsorgan.

Det bilaterala avtalet mellan Sverige och Mali specificerar tre punkter avseende revision:

- I enlighet med 20-21 §§ i huvudavtalet ska givarna använda de nationella anordningarna som finns för revision. Dessa ska använda sig av internationell revisionsmetodik. Om Sverige vill genomföra sin egen revision ska det samordnas med övriga givare.
- Mali ska tillhandahålla Sverige reviderade årsredovisningar samt revisionsrapporter som är av vikt för den svenska insatsen.
- Mali ska till Sverige överlämna resultatet av revisionen som utförts av valutakontot där Sveriges satt in sina medel, inklusive det överförda/utbetalda beloppet i lokal valuta. Sverige har även rätt att företa en oberoende revision av den svenska betalningen.



Användning av Malis nationella revisionsorgan

Två organisationer ansvarar för externrevision av Malis Statsförvaltning: La Section des Comptes de la Cour Suprême (ASSC) och Le Bureau du Vérificateur général (BVG). De flesta ministerier i Mali har även en egen avdelning för internrevision. Ytterligare två organisationer svarar för övergripande internrevision inom Malis statsförvaltning.

ASSC ska årligen granska och uttala sig huruvida Malis sammanställda räkenskaper, motsvarande årsredovisning för staten, är rättvisande. ASSC har alltså rollen som nationellt revisionsorgan i Mali, motsvarande Riksrevisionens roll i Sverige. BVG fungerar som ett oberoende administrativt myndighetsorgan som genomför utvärderingar och revisioner genom stickprovsvisa granskningar.

Sidas underlag för bedömning av inriktning, omfattning och kvalitet på Malis olika internrevisionsfunktioner och rapportering från dessa bedömer Riksrevisionen vara svagt. Sida har dock i en bedömningspromemoria skrivit att Malis internrevisionsfunktioner lider av bristande kapacitet och av problem med koordinering.⁷ Sida har inte heller bedömt om externrevisionen uppfyller internationella revisionsstandarder (INTOSAI eller ISA). Sida hänvisar till en konsultrapport som säger att INTOSAI:s normer normalt/regelbundet tillämpas vid revisioner sedan år 2004, men Sida saknar underlag som visar om konsulten har utvärderat att externrevisionsorganen i praktiken efterlever INTOSAI:s normer. Det är därför delvis oklart vilken inriktning, omfattning och kvalitet som olika extern- och internrevisionsfunktioner i Mali har.

Den så kallade PEFA-rapporten⁸ från maj 2007 visar att både internrevisionen och externrevisionen i Mali har betydande brister och får lägsta betyg, dvs. D. Sidas underlag visar att ASSC har begränsade personella resurser och verktyg samt att de inte är tillräckligt autonoma och oberoende.⁹ Sidas underlag beskriver även brister hos BVG. I Sidas bedömningspromemoria från den 30 oktober 2007 framgår att organisationen är ung och att det finns behov av kapacitetsutveckling, exempelvis behöver rutiner för intern kvalitetssäkring införas och internationella revisionsstandarder efterlevas på ett bättre sätt. Sidas bedömning är dock att BVG har stärkt revisionen i Mali och bidragit till transparens och debatt, vilket bland annat förbättrat det nationella ansvarsutkrävandet.

Sida har tillsammans med övriga givare inom PAGAM kommit överens med regeringen i Mali om att stärka revisionen i landet. Trots att reformprogrammets syfte ännu inte har uppnåtts har kompletterande åtgärder, såsom

⁷ Assessment of pre-conditions for budget support to Mali 2009 – 2012, daterad 2008-04-28.

⁸ PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) har utvecklats för att bedöma och utveckla offentliga finansiella styrsystem. I PEFA-rapporten bedöms olika delar av offentliga finansiella styrsystem utifrån fyra nivåer där A är det bästa resultatet och D det sämsta.

⁹ Rapport – Sur le diagnostic des systèmes de contrôle public au Mali, 2008 samt Projet D'appui Bureau du Vérificateur Général du Mali, Plan de mise en oeuvre du projet, Maj 2009.



anlitande av privata revisionsbyråer för att stärka det nationella systemet, inte utnyttjats.

Bedömning

Eftersom det saknas information om kvaliteten i externrevisionen och det finns tydliga indikationer på brister anser Riksrevisionen att kompletterande insatser borde ha avtalats med regeringen i Mali.

Sidas tillgång till reviderade årsredovisningar

Sida hade vid Riksrevisionens granskning i Mali inte tillgång till några sammanställda räkenskaper för staten eller till ASSC:s revisionsutlåtanden avseende statsräkenskaperna för något av de år som Sida lämnat budgetstöd till Mali, dvs. sedan år 2001, trots att detta stipuleras i det bilaterala avtalet. Eftersläpningen på reviderade statsräkenskaper är mycket stor i Mali. Enligt uppgift från Sida har Mali först i mitten av år 2009 fastställt räkenskaperna för staten för åren 2005 och 2006 och ASSC har då även lämnat ett revisionsutlåtande för vart och en av dessa år. Revisionsutlåtanden för åren 2007 och 2008 har ännu inte lämnats.

Sida har efter Riksrevisionens granskning i Mali erhållit underlag från ASSC:s granskning av räkenskaperna för staten för åren 2005 och 2006 och även överlämnat dessa till Riksrevisionen. Av erhållna underlag framgår att ASSC granskat genomförandet av budgeten i Mali men inte reviderat räkenskaperna för statsförvaltningen, trots att detta ingår i deras mandat. Orsaken är att ASSC ännu inte har kapacitet att göra detta.

Bedömning

Den stora eftersläpningen i ASSC:s revisionsutlåtanden samt det faktum att ASSC inte har kapacitet att revidera de underliggande räkenskaperna för statsförvaltningen innebär enligt Riksrevisionen bedömning att värdet på revisionen blir begränsat ur kontrollsynpunkt.

Revision av valutakontot

Riksrevisionens granskning visar att revision av utbetalningstransaktionerna i enlighet med det bilaterala avtalet mellan Sverige och Mali inte har utförts. Riksrevisionen kan därmed konstatera att Sida inte har erhållit de revisionsunderlag som stipuleras i det bilaterala avtalet. Sida skickade först den 28 september 2009 en formell begäran till Malis regering om att få ta del av revisionen av utbetalningstransaktionerna. Den 4 december 2009 har det tagits fram utkast på villkor för revisionen där det framgår att utbetalningstransaktionerna ska revideras i enlighet med de bilaterala avtalen för åren 2005–2009.

Bedömning

Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att Sida ser till att revision av valutakontot görs eftersom långa transaktionstider kan innebära väsentliga ränteförluster samt att små förändringar i växelkursen kan innebära stora kursförluster för Mali. Att Sida inte tidigare har begärt att få ta del av de avtalade revisionerna anser Riksrevisionen vara en allvarlig brist. Det sänder signaler om att Sida inte följer upp att samarbetslandet följer överenskomna villkor i upprättade avtal och Sida uppnår inte den preventiva effekt som de avtalade kontrollerna innebär.



Hantering av revisionell rapportering från Mali

Revisionsfrågor ska hanteras av två av givarnas samordningsgrupper: Gestion macro économique samt Justice. Dessa grupper tar, enligt muntlig uppgift från Sida, endast del av BVG:s årliga rapport men inte av detaljerade rapporter efter varje utförd revision. De tar inte heller del av de svar som den granskade organisationen lämnar. Rapportering från ASSC hanteras på samma sätt.

Sida tar inte del av rapporteringen från de olika ministeriernas internrevisioner. Enligt den dokumentation som finns tillgänglig på Sida har inte heller någon givarsamordningsgrupp till uppgift att bevaka denna rapportering.

Bedömning

Det är Riksrevisionens sammantagna bedömning att den rapportering som Sida erhåller från revisionen i Mali är otillfredsställande ur kontroll- och uppföljningssynpunkt. Rapporteringen som faktiskt kan erhållas från ASSC är så försenad att den endast i begränsad omfattning är relevant ur ett styrnings- och uppföljningshänseende. Sida har inte heller i tid uppmärksammat att Malis regering inte följer villkoren för revision i enlighet med det bilaterala avtalet mellan Sverige och Mali.

Rekommendation

Sida bör vid lämnande av budgetstöd göra dokumenterade bedömningar av kvaliteten på samarbetslandets nationella intern- och externrevisionsorgan. I de fall det finns väsentliga brister bör Sida tillsammans med övriga givare verka för att insatser genomförs för att stärka den nationella revisionen. Fram till dess att revisionen bedöms hålla en godtagbar nivå bör Sida, tillsammans med övriga givare, ta initiativ till kompletterande åtgärder för att stärka de nationella revisionsorganens granskning. Dessa åtgärder bör kvarstå fram till dess att de nationella intern- och externrevisionsorganen uppfyller en godtagbar standard.

Sida bör kräva att rapportering från ASSC:s granskning av statsräkenskaperna erhålls i rimlig tid efter ett räkenskapsårs utgång. En eftersläpning på fyra år är inte acceptabel. Sida bör även kräva att revision av utbetalningstransaktioner utförs löpande i enlighet med det bilaterala avtalet.

Sida bör också säkerställa att det bilaterala avtalet efterlevs vad gäller att Sida ska få ta del av annan väsentlig rapportering från de olika revisionsorganen samt eventuella svar från de granskade organisationerna. På detta sätt kan Sidas möjlighet att bedöma kvalitet och omfattning av den utförda revisionen öka. Dessutom får Sida information om den interna styrningen och kontrollen inom Malis statsförvaltning samt om hur brister som revisionen har rapporterat åtgärdas.

5. Uppföljning av resultat

Den svenska regeringens riktlinjer för budgetstöd lägger stor vikt vid resultatuppföljning. Sidas analys inför beslut om fortsatta utbetalningar ska fokusera på hur villkor och resultatindikatorer har utvecklats. Vidare ska resultatet följas upp mot de mål som finns i landets fattigdomsstrategi.



Sida har inte själv möjlighet att skaffa underlag för att kunna bedöma utvecklingen av varje indikator, utan detta görs av Malis regering. Malis regering presenterar sin uppfattning för givarna och givarna har sedan möjlighet att ytterligare analysera resultatet. Det finns dock problem med att erhålla information från givargrupperna, vilket har belysts i avsnitt 3.

Totalt finns 34 indikatorer som används av givarna. Malis regering har först den 25 september 2009 godkänt att det är genom just dessa indikatorer som en uppföljning kommer att ske.

Sedan starten år 2001 har indikatorerna som använts för uppföljning av budgetstödet förändrats, vilket medför att det inte finns ett ursprungsvärde att mäta mot eller möjlighet att fullt ut följa utvecklingen över tiden. Någon systematisk uppföljning och analys av tidigare indikatorer har inte gjorts av Sida. I Sidas bedömningspromemoria för utvärdering av budgetstödet anges att Malis system för att följa upp och utvärdera indikatorerna kopplade till fattigdomsstrategin är väldigt svaga, särskilt avseende tillförlitlighet och konsekvens.

Vid Riksrevisionens granskning fanns ingen beskrivning av hur respektive indikator ska mätas. En uppföljning av indikatorer förutsätter att indikatorerna är tydligt definierade och att det framgår hur mätning ska genomföras. Om inte dessa förutsättningar är uppfyllda är risken stor att resultatet från uppföljningen varierar beroende på vem som gör uppföljningen och när i tiden den görs.

Enligt den svenska regeringens anvisningar för resultatbilagan till Sidas årsredovisning för år 2009 ska resultatet av det bilaterala utvecklings-samarbetet med Mali redovisas. En resultatanalys för Mali ska tas fram eftersom en ny samarbetsstrategi för Mali ska utformas. Denna ligger sedan till grund för redovisningen i resultatbilagan avseende Mali. I oktober 2009 hade Sida inte tagit fram några riktlinjer för detta arbete utöver vad som framgår i vägledningen "Så arbetar Sida". Att denna vägledning inte är tillräcklig lyfte Riksrevisionen fram i Rapport 2009:15 "Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning". Sektionskontoret i Mali har därför begränsade möjligheter att förbereda hur mätning och presentation av resultatet av Sidas bistånd till Mali ska göras.

Särskilda villkor i avtalet med Mali

Det bilaterala avtalet med Mali innehåller två paragrafer om möjlighet att innehålla samt att kräva återbetalning av budgetstödet. De två paragraferna anger att:

- Om Mali missköter sina förpliktelser gravt har Sverige rätten att hålla inne ytterligare betalningar.
- Om Mali felaktigt använt pengarna kan Sverige begära att hela eller delar av utbetalat budgetstöd återbetalas.

Sida har inga dokumenterade metoder eller riktlinjer för hur man ska förhålla sig till dessa två villkor. Riksrevisionen har tidigare i rapporten beskrivit svårigheterna att följa upp budgetstöd på grund av osäkerheten kring vad som granskas och vilka kontrollsystem som finns i Mali. Det finns t.ex. inte något styrdokument som beskriver hur gravt Malis statsbudget får misskötas



alternativt hur allvarliga brott mot mänskliga rättigheter som får förekomma innan Sida bedömer att det finns motiv för krav om återbetalning eller att innehålla kommande betalningar. Att Sida centralt inte tagit ställning till detta medför att det initialt är upp till den enskilde handläggaren och därefter ansvarig chef att subjektivt bedöma om det finns motiv för att hålla inne utbetalning av kommande budgetstöd.

Rekommendation

Riksrevisionen ser det som angeläget att Sida verkar för att Malis regering tillsammans med givarna snarast kommer överens om hur indikatorernas utveckling ska mätas samt hur resultatet av mätningar ska förmedlas mellan givarna.

Presentation av utveckling och resultat i Sidas årsredovisning ska bygga på dokumenterade data och mätmetoder. Sidas resultatredovisning utgår delvis från de resultatanalyser som tas fram mot slutet av en samarbetsstrategi-period. Sida bör därför så snart som möjligt upprätta riktlinjer för hur resultatanalyserna ska kvalitetssäkras.

Riksrevisionen har tidigare i denna rapport rekommenderat Sida att operationalisera regeringens riktlinjer för budgetstöd. Inom ramen för detta arbete bör Sida precisera vilka brister som kan accepteras utan att Sida håller inne eller kräver återbetalning av budgetstöd.

6. Sidas hantering av iakttagelser från BVG

Av 2006 års sammanfattande rapport från BVG framgår att cirka 1,6 miljarder SEK av offentliga medel och offentliga intäkter hade förlorats eller var oredovisade på grund av misshushållning, mutor, korruption eller bristande underlag. I BVG:s rapport för 2007 uppgår motsvarande belopp till cirka 0,3 miljarder SEK och i 2008 års rapport till cirka 1,5 miljarder SEK. Eftersom BVG inte anger hur stora stickprov som har tagits för att komma fram till dessa belopp är det svårt att bedöma hur väsentliga bristerna är. BVG följer även löpande upp tidigare års brister och i 2008 års rapport har del av summan i 2006 års rapport avskrivits. BVG:s granskning visar dock att korruptionen är utbredd inom Malis statsförvaltning och att det finns betydande brister i det finansiella systemet.

Som en del av Sidas beredning av budgetstöd för åren 2007–2008 ställdes krav på att Malis regering skulle ta fram en åtgärdsplan med anledning av BVG:s granskning år 2006. Sida och givargrupperna har med anledning av BVG:s rapport tagit del av åtgärdsplanen från finansministeriet men inte följt upp att åtgärderna verkligen har genomförts. Sida har inte heller tagit del av eventuellt mer detaljerade åtgärdsplaner som enskilda berörda ministerier har upprättat eller tagit reda på vilka åtgärder som kan ha genomförts.

Sida har kännedom om att vissa misstänkta fall av oegentligheter har överförts till åklagare. Enligt uppgift från Sida pågår fortfarande förundersökningar och åtal ska först nu väckas.

Sida lämnade den 28 april 2008 in underlag till regeringen om förutsättningarna för fortsatt budgetstöd till Mali. I denna rapportering beskrivs kortfattat bristerna som BVG noterat i 2006 och 2007 års revisioner.



Riksrevisionen anser att Sida i detta underlag på ett tydligare sätt borde ha informerat regeringen om de iakttagelser som BVG noterat i Mali, bland annat genom att lämna information om vilka beloppsmässiga avvikelser som har uppmärksammats.

Rekommendation

Vid misstänkta fall av korruption och oegentligheter bör Sida inte enbart ta del av åtgärdsplaner, utan löpande också följa upp att åtgärder verkligen genomförs.

I Sidas rapportering till den svenska regeringen bör Sida på ett tydligt sätt redovisa väsentliga brister som framkommit vid revisioner i samarbetslandet.

7. Sidas ställningstaganden till inkommen rapportering

Riksrevisionen noterar att det finns omfattande rapportering som på olika sätt berör budgetstödet och bedömningen av Malis finansiella system. Vid Riksrevisionens granskning var dokumentationen på sektionskontoret inte ordnad på ett sådant sätt att det var möjligt att överblicka vilken av denna rapportering som användes för Sidas bedömning och uppföljning av budgetstödet. Granskningen visade också att Sida rutinmässigt inte dokumenterar hur brister som framkommer i olika revisionsrapporter och andra utredningar påverkar Sidas bedömning av budgetstödet. Riksrevisionen bedömer att det därför är svårt att avgöra vilka överväganden som Sida har gjort.

Rekommendation

Sida bör genom en mer strukturerad dokumentation säkerställa att en fullständig och konsistent bedömning genomförs av de underlag i form av väsentliga studier, utredningar, revisionsrapporter och liknande som har bäring på budgetstödet.

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

Stefan Andersson

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

Regeringen