



Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
105 25 STOCKHOLM

Datum 2010-03-31
Dnr 32-2009-0577

Sidas årsredovisning 2009 samt brister i den interna styrningen och kontrollen

Riksrevisionen har granskat Styrelsens för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) årsredovisning, daterad 2010-02-22. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Riksrevisionen har avgivit revisionsberättelse utan invändning men vill fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2010-04-30 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

I rapporten sammanfattar Riksrevisionen iakttagelser från granskningar som har genomförts under året. För detaljerad beskrivning av de brister som har framkommit i respektive granskning hänvisas till Riksrevisionens revisionspromemorior och revisionsrapport med dnr 32-2009-0577 som har lämnats under 2009 och 2010.

1. Inledning och sammanfattning

I årsredovisningen för 2009 anger Sidas generaldirektör att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på fyra punkter. Riksrevisionen bedömer att Sida i årsredovisningen har beskrivit bristerna på ett rättvisande sätt. Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen därigenom i allt väsentligt är rättvisande.

Sida har fortfarande väsentliga brister i sin valda metod att använda revisioner och granskningar som kontrollmetod i biståndsgivning. Sida utför inte tillräckliga bedömningar av risker i de enskilda insatserna, anpassar inte alltid inriktningen på revisionen utifrån genomförda riskanalyser och vidtar inte åtgärder i tillräcklig omfattning när fel och brister har identifierats hos biståndsmottagarna. Sidas hantering av revision som kontrollmetod vid lämnande av budgetstöd och andra former av programstöd samt vid lämnande av stöd till insatser där medel fördelas i flera led uppvisar också brister i flera avseenden.

Sidas rutiner för budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget har uppvisat väsentliga brister under 2009. Detta har lett till för höga förvaltningskostnader och att Sida hos regeringen har fått ansöka om utökad anslagskredit.



Sidas styrning och uppföljning av budgetstödet visar brister och det saknas tydliga instruktioner för hur Sida ska arbeta med beredning, kontroll och uppföljning av budgetstöd. Riksrevisionen anser därför att det finns risk för att stödformen inte hanteras ändamålsenligt och enhetligt inom Sida.

Det är Riksrevisionens bedömning att ovanstående brister är konsekvenser av att Sida inte har ett tillfredsställande system för intern styrning och kontroll. Sida bör prioritera och fortsätta arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).

Riksrevisionens granskning av Sidas resultatbilaga till årsredovisningen visar därutöver att Sida ännu inte har ett system för resultatstyrning som möjliggör uppföljning av resultat på ett systematiskt sätt.

2. Brister i den interna styrningen och kontrollen

I årsredovisningen för 2009 anger Sidas generaldirektör att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten föreligger på fyra punkter. Bristerna och konsekvensen av bristerna har beskrivits i årsredovisningens avsnitt om intern styrning och kontroll (sid. 67–70), men framgår även av årsredovisningen i övrigt. Riksrevisionen anser att bristerna i revision som kontrollmetod samt i budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget är väsentliga. Riksrevisionen bedömer att Sida i årsredovisningen har beskrivit bristerna på ett rättvisande sätt och att årsredovisningen därigenom i allt väsentligt är rättvisande.

2.1 Revision som kontrollmetod

Riksrevisionen lämnade en invändning i revisionsberättelsen för Sida 2008. Riksrevisionens bedömning var att Sida inte hade tillämpat sin valda metod att använda revisioner och granskningar som kontrollmetod avseende biståndsgivning på ett tillfredsställande sätt. Efter 2009 års granskning kan Riksrevisionen konstatera att denna brist kvarstår.

Under 2009 har Sidas ledning vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som finns i myndighetens hantering av revisionsinstrumentet. Riksrevisionens granskning visar att åtgärderna inte har fått tillräckligt genomslag i handläggningen av enskilda biståndsinsatser. Därtill har den centrala revisionsfunktionen inom Sida inte stärkts.

Riksrevisionens granskning av insatser som har startat under 2009 visar att det fortfarande finns brister i beredningen av insatser avseende riskbedömningar och anpassning av kontrollåtgärder utifrån gjorda riskbedömningar. Vidare har det i Riksrevisionens granskningar framkommit att det finns brister i Sidas efterlevnad av interna regler och riktlinjer för hur revisionsinstrumentet ska hanteras. Granskningarna visar också att det finns brister i Sidas förmåga att agera utifrån inkommen revisionsrapportering. En annan viktig iakttagelse är att Sida inte alltid vidtar åtgärder när revision inte utförs i enlighet med vad som har avtalats. Det är Riksrevisionens bedömning att detta sänder signaler till samarbetsparten om att Sida inte följer upp avtalade villkor. Sida uppnår därmed inte den preventiva effekt som de avtalade kontrollerna innebär.



Granskningen av programstöd och budgetstöd visar att Sida inte alltid har utrett och följt upp resultatet av den utförda revisionen, att Sidas underlag för bedömning av kvaliteten på mottagarländernas extern- och internrevisionsorgan har brister och att eftersläpningen i den utförda revisionen i vissa fall är alltför stor.

För insatser där medel förmedlas i flera led visar Riksrevisionens granskning att Sida inte alltid har ställt krav på att det ska finnas en obruten kedja av rapporter med tillhörande revisorsintyg till och med den slutliga bidragsmottagande organisationen.

Sida är medveten om bristerna i hanteringen av revision som kontrollmetod och tänkbara konsekvenser därav, vilket framgår av årsredovisningen för 2009.

Riksrevisionen rekommenderar Sidas ledning att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna i revision som kontrollmetod. Detaljerade rekommendationer avseende revision som kontrollmetod har lämnats av Riksrevisionen i revisionsrapport och revisionspromemorior med dnr 32-2009-0577 under 2009 och 2010.

2.2 Budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget

Den 23 oktober 2009 lämnade Sida en begäran till Utrikesdepartementet om att få anslagskrediten på förvaltningsanslaget utökad med 48 mnkr (från 27 mnkr till 75 mnkr). Bakgrunden var att Sida hade uppmärksammat att myndighetens förvaltningskostnader blivit högre än ursprungligen budgeterat.

Riksrevisionens granskning visar på väsentliga brister i Sidas rutiner för budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget. Riksrevisionen anser att Sida redan vid upprättandet av budgeten för 2009 borde ha uppmärksammat den ansträngda ekonomiska situationen. Granskningen visar också att rutinerna för ekonomisk uppföljning och framtagande av prognoser för förvaltningsanslaget inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt under 2009.

Sida har i årsredovisningen (sid. 70) beskrivit bristerna i budgetering och uppföljning av förvaltningsanslaget. Riksrevisionen anser att Sida har beskrivit bristerna på ett rättvisande sätt och delar bedömningen att dessa beror på otydlig arbets- och ansvarsfördelning inom Sida. Bristerna avser framför allt personalkostnader och kostnader för verksamheten i fält.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att åtgärda bristerna i enlighet med vad som har redovisats i årsredovisningen.

2.3 Styrning och uppföljning av budgetstöd

Riksrevisionen har under 2009 granskat generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning (budgetstöd) som lämnas till Mali och Zambia.¹ Under 2008

¹ Se revisionsrapport daterad 2009-12-18 (dnr 32-2009-0577) samt revisionspromemoria daterad 2010-03-17 (dnr 32-2009-0577).



granskades budgetstöd till Tanzania och Moçambique.² 2007 publicerades rapporten *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform* (RiR 2007:31). För specifika iakttagelser som har gjorts vid granskningarna hänvisas till respektive rapport och revisionspromemoria.

Bedömning och hantering av budgetstöd regleras i en bilaga till regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier.³ Sida har under 2009 tagit fram ett komplement till Sidas manual ”Så Arbetar Sida” för att tydliggöra ansvarsfördelning, beslutsprocess och arbetsmetod för budgetstöd.⁴

Riksrevisionen anser att Sidas ledning brister i styrningen och uppföljningen av budgetstödet inom Sida. Varken regeringens riktlinjer eller Sidas egna styrdokument utgör tillräckligt tydliga och detaljerade metodstöd för handläggare som ansvarar för budgetstöd. Processen för budgetstöd finns beskriven och det framgår vilka områden och frågor som ska bedömas samt former och regler för beslut, utbetalning, uppföljning m.m. Det saknas dock instruktioner för *hur* Sida ska arbeta med beredning, kontroll och uppföljning av budgetstöd. En konsekvens av att styrningen brister i detta avseende är att ledningens uppföljning av budgetstödet hantering försvåras. Det finns också risk för att stödformen inte hanteras ändamålsenligt och enhetligt inom Sida.

Som exempel kan nämnas de fem grundläggande förutsättningarna för budgetstöd som regeringen har beslutat att Sida ska bedöma. Sidas ledning har inte tagit fram anvisningar där det framgår vilka typer av analyser, utredningar eller utvärderingar som Sida bör göra eller ta del av. Inte heller finns exempel på enskilda förhållanden eller kombinationer av förhållanden som medför att en grundläggande förutsättning kan anses vara uppfylld respektive inte uppfylld, eller vilka typer av svagheter som kan vara lämpliga att kompensera med kompletterande insatser. Det är därför inte tillräckligt tydligt hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas och vad som krävs för att Sida ska kunna anse att regeringens grundläggande förutsättningar för budgetstöd är uppfyllda. Detta har lett till problem som har uppmärksammats av Riksrevisionen i tidigare rapportering.

Vidare saknas anvisningar för vilka givarsamordningsgrupper det är lämpligt att Sida medverkar i när budgetstöd lämnas, vilka typer av rapporter som är relevanta för Sida att läsa och bedöma inom ramen för kontroll och uppföljning av budgetstöd samt hur Sida praktiskt hanterar det faktum att en stor del av uppföljningen av budgetstöd görs gemensamt med andra givare.

Riksrevisionen har i granskningar 2008–2009 konstaterat att Sida brister i dokumentationen av löpande insatshantering och uppföljning av insatser. Detta beror bland annat på att ledningens styrning i dessa frågor har varit svag och otydlig. För budgetstöd är det särskilt viktigt att tydliga anvisningar för dokumentationen finns eftersom givarsamordningen är utbredd. När

² Se revisionspromemoria daterad 2009-03-18 (dnr 32-2008-0638) samt revisionspromemoria daterad 2009-02-26 (dnr 32-2008-0638) med bilaga *HOAP, Review of General Budget Support to Mozambique in 2007*.

³ UD 2008/12128/USTYR.

⁴ Promemoria *Komplement till Så Arbetar Sida för Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning* daterade 2009-10-15.



bedömningar görs av andra givare eller av givarna gemensamt är det viktigt att det finns dokumentation som visar att Sida delar denna bedömning samt vad bedömningen baseras på.

I årsredovisningen för 2009 redovisas resultat av budgetstöd, både av stödformen som sådan och dess genomförande. Det är Riksrevisionens bedömning att Sida i denna text inte i tillräcklig omfattning har beskrivit de risker, problem och utmaningar som finns när generellt budgetstöd lämnas till ett land. Sida har inte heller redovisat brister som har uppmärksammats och avrapporterats av Riksrevisionen.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att tydliggöra hur Sida praktiskt ska arbeta med beredning, kontroll och uppföljning av budgetstöd samt hur Sida ska bedöma de grundläggande förutsättningarna för budgetstöd och vad som bör ingå i en sådan bedömning. Detta i syfte att få en så ändamålsenlig och enhetlig hantering av stödformen som möjligt samt för att ledningen ska kunna säkerställa att det finns en tillfredsställande intern styrning och kontroll i hanteringen.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i kommande årsredovisningar utveckla återrapporteringen avseende budgetstöd och i större utsträckning även redovisa problem och utmaningar med stödformen. Kända svagheter hos samarbetsländerna och internt på Sida bör ingå i en sådan redovisning.

3. Brister i efterlevnad av förordning om intern styrning och kontroll

Sida har arbetat med implementeringen av förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) sedan 2007. Flera rapporter har tagits fram av externa konsulter och interna arbetsgrupper. Sida har vid flera tillfällen stoppat redan påbörjat arbete eftersom valda modeller för arbetet med den interna styrningen och kontrollen inte har visat sig vara ändamålsenliga. Konsekvensen är att införandet av en fungerande process för intern styrning och kontroll har försenats kraftigt på Sida. Det är Riksrevisionens bedömning att brister i den interna styrningen och kontrollen som beskrivs i denna rapport är konsekvenser av att Sida inte har ett tillfredsställande system för intern styrning och kontroll.

Under hösten 2009 har Sida med hjälp av ett konsultföretag tagit fram en nulägesanalys av den interna styrningen och kontrollen samt beskrivit väsentliga processer inom myndigheten. Sida har även som en del av verksamhetsplaneringen för 2010 genomfört riskanalyser i samtliga team, avdelningar och för den operativa ledningsgruppen. Riksrevisionen ser positivt på det arbete som har påbörjats under 2009. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det saknas en fastställd process för det fortsatta arbetet med FISK.

Riskanalys

Riskanalys ska genomföras både för verksamheten som helhet och för olika delar i verksamheten. I riskanalysen ingår att identifiera, värdera och besluta om hantering av risker för att verksamhetens mål inte uppnås.



Sidas riskanalys för 2009⁵ har upprättats på en övergripande nivå i organisationen. Ett urval av personer har varit involverade i framtagandet. Riskanalysen omfattar endast biståndsverksamheten och har till exempel inte identifierat överskridande av förvaltningsanslaget och rutiner för budgetering och ekonomisk uppföljning som en risk.

Riksrevisionens granskning visar att Sida ännu inte har tagit fram och beslutat om en samlad riskanalys med myndighetens högst värderade risker för 2010.

Kontrollåtgärder

Sida ska utifrån resultatet av riskanalysen fatta beslut om vilka kontrollåtgärder som ska införas för att hantera riskerna. Kontrollåtgärderna ska motverka riskerna. De ska utformas i förhållande till den riskanalys som har utförts och vara inbyggda i såväl organisation som rutiner. Ansvar och tidplan för kontrollåtgärder ska dokumenteras.

Riksrevisionens granskning visar att flera av Sidas fastställda kontrollåtgärder inte är konkreta och därmed är svåra att följa upp. Det är inte heller alltid tydligt vem som ansvarar för genomförandet av beslutade kontrollåtgärder.

Riksrevisionen anser vidare att det är en allvarlig brist att av ledningen beslutade åtgärder och interna anvisningar och riktlinjer inte alltid efterlevs av organisationen.

Uppföljning

Intern styrning och kontroll ska följas upp för att säkerställa att systemen och rutinerna fungerar som planerat. Syftet är bland annat att säkerställa att viktigare kontrollåtgärder fungerar som avsett. Uppföljningen ska resultera i förslag på förbättringar i processen för intern styrning och kontroll.

Sida har genomfört uppföljningar under 2009. Riksrevisionen kan dock konstatera att det är svårt att få en överblick över vilken uppföljning som har gjorts och resultatet av uppföljningen. Riksrevisionen bedömer att detta främst beror på att det inte har funnits strukturerade anvisningar för arbetet med FISK under 2009 samt att Sida inte har fastställt en metod för hur uppföljningar ska utföras.

Dokumentation

En samlad dokumentation ska ligga till grund för generaldirektörens bedömning av den interna styrningen och kontrollen som ska göras i anslutning till underskriften i årsredovisningen. Dokumentationen ska upprättas så att det går att följa myndighetens process för intern styrning och kontroll, från riskanalys och beslut om kontrollåtgärder, till uppföljning och bedömning.

Sida har i årsredovisningen 2009 lämnat en bedömning av den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten. Sida redovisar att brister förekommit i fyra avseenden, vilka redogörs för i årsredovisningen. Riksrevisionen

⁵ Här avses *Bilaga 1 Riskbedömningar, Riskvärdering, Åtgärd och ansvarig* daterad 2009-02-03 som innehåller 14 risker och var bilaga till *Underlag till Generaldirektörens bedömning av Sidas interna styrning och kontroll 2008*.



bedömer att Sida i allt väsentligt har haft ett underlag som stödjer denna bedömning. Riksrevisionen anser dock att dokumentationen kring FISK kan stärkas så att det tydligare går att följa Sidas arbete med intern styrning och kontroll.

Riksrevisionen rekommenderar Sidas ledning att snarast upprätta en beskrivning över det fortsatta arbetet med FISK samt att fastställa en process för arbetet med intern styrning och kontroll på myndigheten. I detta bör ingå tidplan och ansvar för det fortsatta arbetet samt tydliga beskrivningar av hur Sida ska arbeta med riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning, kommunikation och dokumentation. Vidare rekommenderas Sida att utveckla sin helhetsbild av kontrollstrukturen inom myndigheten.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att utveckla arbetet enligt FISK för att säkerställa att alla väsentliga risker fångas i riskanalysen samt att kontrollåtgärder införs för de risker som Sida bedömer inte är acceptabla. Den löpande styrningen och uppföljningen under året bör tydligare kopplas till centrala kontrollåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att tydliggöra vilka uppföljningsåtgärder som ska säkerställa att den beslutade riskhanteringen inom myndigheten fullföljs. Ansvaret för beslutade uppföljningsåtgärder bör vara tydligt och åtföljas av resurser som möjliggör ett genomförande.

4. Bristande kvalitetssäkring av resultatbilagans avsnitt om miljö och klimat

I regeringens anvisningar för resultatbilagan till årsredovisningen 2009⁶ har Sida fått i uppdrag att redovisa biståndets resultat dels i ett tematiskt avsnitt om miljö och klimat, dels i en geografisk del baserad på de resultatanalyser som tagits fram under året. Detta gäller Mali, Burkina Faso, Turkiet och Georgien.

Riksrevisionen har granskat Sidas resultatbilaga mot regeringens anvisningar och kan konstatera att Sida i allt väsentligt svarar mot de krav som regeringen ställer i sina anvisningar.

Riksrevisionen noterar att regeringen beslutade om anvisningarna för resultatbilagan i juli 2009, vilket innebär att Sidas möjligheter att integrera dessa krav i den löpande resultatstyrningen har varit begränsade. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida ännu inte har infört ett system för resultatstyrning som möjliggör uppföljning av resultat på ett systematiskt sätt. Utveckling av ett sådant system pågår. Implementering ska påbörjas under 2010, men Sida anger inte i resultatbilagan när detta system kan tas i bruk fullt ut. I avvaktan på att systemet blir färdigutvecklat måste Sida använda sig av tillfälliga lösningar för att tillgodose regeringens krav på resultatinformation. Detta innebär bland annat att risken för att informationen inte blir tillräckligt tillförlitlig ökar, vilket ställer högre krav på kvalitetssäkring.

⁶ Regeringsbeslut III:4, 2009-07-09 UF2009/43965/USTYR.



I avsnittet om miljö och klimat redovisas resultat av ett slumpmässigt urval av insatser utifrån en enkät som har skickats till ansvariga handläggare. Det enkätformulär som har använts är hämtat från en pilotversion av Sidas nya resultatuppföljningssystem. Kriterierna som används i enkäten är otydliga, vilket medför att det kan ifrågasättas om enkäten fångar det som Sida avsett. Sida har till exempel inte tagit hänsyn till i vilken utsträckning det faktum att insatserna har kommit olika långt i genomförandet påverkar resultaten. Enkätresultaten har inte heller kvalitetssäkrats på ett tillfredsställande sätt, trots att Sida är medveten om att handläggarna tenderar att vara alltför positiva i sina bedömningar. Sammantaget menar Riksrevisionen att bristerna gör att resultatbilagans tillförlitlighet avseende de resultat som presenteras i denna del kan ifrågasättas.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att ta till vara erfarenheterna från arbetet med resultatbilagan i den fortsatta utvecklingen av ett nytt resultatstyrningssystem och säkerställa en rimlig kvalitetsnivå på den information som rapporteras genom systemet.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att se över hur behovet av resultatuppföljningsinformation på insatsnivå kan tillfredsställas på ett kvalitetssäkrat sätt i avvaktan på att Sidas system för resultatuppföljning är implementerat fullt ut.

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

Stefan Andersson

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

Regeringen
Internrevisionen, Sida