

Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2013

Riksrevisionen har granskat Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sida) årsredovisning, daterad 2014-02-17. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande. Riksrevisionen har också granskat intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt Sidas rutiner för inköp och upphandling.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Sidas uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Riksrevisionen önskar information senast 2014-06-19 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

De delar av rapporten som avser handläggning av bistånd baseras på iakttagelser som har gjorts i granskningen av Enheten för humanitärt bistånd, Enheten för näringslivssamarverkan och ICT4D, Regionalt samarbete kring hiv och aids i Afrika samt biståndet till Mocambique. Dessa granskningar har avrapporterats i minnesanteckningar som har lämnats till enheterna samt till Sida Stockholm. Sida har getts möjlighet att lämna svar på denna rapportering. Därtill har särskild granskning gjorts av Sidas fristående garantier.

Sammanfattning

Sida har under flera år arbetat med att stärka den interna styrningen och kontrollen i handläggningen av biståndsinsatser, vilket har gett resultat. Sida följer i dag upp biståndshandläggningen på ett mer strukturerat sätt än vad som gjordes tidigare, något som Riksrevisionen ser positivt på. Det finns dock fortfarande områden där kvaliteten kan höjas, vilket Sida också är medveten om. Bland annat handlar det om hur revisionsinstrumentet används i uppföljning av insatser, särskilda överväganden som behöver göras när bistånd förmedlas i flera led samt bedömning och hantering av risker när Sidas samarbetsparter gör inköp och upphandlingar inom insatser. Sida rekommenderas att beakta Riksrevisionens synpunkter i det fortsatta utvecklingsarbetet av insatshanteringsprocessen.

Sida lämnar fristående garantier som i enlighet med regeringens styrning ska vara innovativa och beakta alternativa finansieringsformer för utvecklingsprojekt. Sida har under 2013 arbetat med att formalisera processen för garantiinsatser och beakta de särskilda förutsättningar som finns när Sida lämnar garantier jämfört med traditionellt gåvobistånd. Riksrevisionen anser dock att det finns flera brister i Sidas nuvarande rutiner som innebär att riskerna för regelöverträdelser

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

och fel i redovisningen ökar. Sida behöver införa kvalitetssäkringsrutiner och kontrollmoment för att hantera dessa risker.

Precis som tidigare år har Riksrevisionen noterat att det finns brister i Sidas inköps- och upphandlingsrutiner. Det saknas fortfarande en systematisk uppföljning av gjorda inköp för att säkerställa regelefterlevnad. Därtill har Sida svårigheter att återfinna dokumentation kring de upphandlingar som Riksrevisionen har efterfrågat, vilket tyder på att det finns brister i hur Sida arkiverar dokument.

I årsredovisningen redovisar Sida ett urval av uppnådda resultat i biståndsinsatser. Riksrevisionen anser dock att Sida kan förbättra redovisningen genom att i större utsträckning redovisa resultaten i förhållande till uppsatta mål och jämföra dem med resultat från tidigare år, där så är möjligt.

1. Intern styrning och kontroll i handläggning av biståndsinsatser

Sida har under flera år arbetat med att stärka den interna styrningen och kontrollen i handläggningen av biståndsinsatser. År 2012 beslutade Sida om en ny insatshanteringsprocess och under 2012 och 2013 har ett nytt IT-baserat handläggningsstöd implementerats i organisationen. Förutom tydligare styrning och krav på handläggningen av insatser innebär den nya processen att Sida kvalitetssäkrar och följer upp insatshandläggningen på ett mer strukturerat sätt än vad som gjordes för ett par år sedan. Det medför att Sida har en bättre bild av var det fortfarande finns brister och vilka områden som behöver utvecklas. Riksrevisionen ser positivt på att sådan uppföljning numera finns. Kontinuerligt arbete med kvalitetssäkring och uppföljning är särskilt viktigt inom Sida i och med den inneboende problematik som finns när den utsända personalen, och därmed även biståndschef och controller, har tidsbegränsade placeringar. Detta medför att den interna personalomsättningen är hög, vilket kan påverka på den interna styrningen och kontrollen. Även enheter i Stockholm påverkas av detta i takt med att utsänd personal kommer hem och Stockholmsbaserad personal tar tjänster på utlandsmyndigheter.

Den löpande granskningen av biståndshandläggningen har rapporterats muntligt till Sida samt i detaljerade minnesanteckningar som respektive granskad enhet har getts möjlighet att svara på.¹ Riksrevisionens bedömning är att flera av iakttagelserna är på sådan nivå att de kan hanteras av enheterna själva, men att det fortfarande finns förbättringsområden som återkommer i flera granskningar och där generella brister kan skönjas.

¹ Iakttagelser från granskning av regionala hiv/aids-enheten i Afrika 2013-11-26, Iakttagelser från granskning av Business for development på enheten för ICT 2013-12-19, Iakttagelser från granskningen av biståndet till Mocambique 2014-02-06 samt Iakttagelser från granskning av enheten för humanitärt bistånd 2014-03-24, samtliga med dnr 32-2013-0507.

- Den nya insatshanteringsprocessen innebär att Sida tillämpar en gemensam modell för *riskanalys* i beredningen av insatser. Riksrevisionen kan dock konstatera att modellen inte tillämpas enhetligt av handläggarna, bland annat vad gäller bedömningen av om risker ska accepteras eller reduceras. Därtill förekommer fortfarande att de riskhanteringsåtgärder som anges är på en alltför övergripande nivå.
- Det är vanligt att Sida lämnar bistånd till en samarbetspart som *vidareförmedlar medel*. I sådana insatser är det viktigt att Sida redan i beredningen av insatsen tar ställning till vilken typ av uppföljning Sida behöver för dessa medel och tydligt reglerar detta i avtal. Nivån på uppföljningen bör ha sin grund i bedömd risk samt Sidas interna regler. Riksrevisionen kan notera att det fortfarande förekommer brister i beredning och uppföljning av insatser där medel vidareförmedlas. Riksrevisionen kan även konstatera att vidareförmedlingsvolymerna inte alltid anges i beredningsdokumenten och att det i vissa fall inte framgår tydligt om vidareförmedling kommer att ske eller inte i en insats. Detta kan få till konsekvens att risker förknippade med vidareförmedling inte beaktas.
- Trots att det numera är obligatoriskt att bedöma samarbetspartens *inköps- och upphandlingsrutiner* i insatser där så är relevant, finns det fortfarande svagheter inom detta område. Upphandlingsvolymerna anges och analyseras sällan i beredningsdokumenten, vilket enligt Riksrevisionens uppfattning bör göras för att det ska finnas en tydligt röd tråd från Sidas riskbedömning i beredningen till hur upphandling följs upp i insatsen. Riksrevisionen har även noterat att de bedömningar som görs av samarbetspartens upphandlingskapacitet är svaga och att de ställningstaganden som görs i beredningen inte alltid är tillräckligt underbyggda, bland annat därför att Sida inte har dragit nytta av tidigare erfarenheter som finns på området.
- Ett annat område som fortsatt behöver stärkas är Sidas analys och bedömning av nivån på *administrativa kostnader* i insatser. Detta är särskilt viktigt i insatser där medel vidareförmedlas eftersom det annars finns risk att biståndet urholkas när administrativa kostnader tas ut i olika led. För att Sida ska kunna följa upp att kostnaderna hålls på budgeterad nivå är det dessutom viktigt att administrativa kostnader tydligt framgår av budgeten för insatsen samt de finansiella rapporter som lämnas, vilket inte alltid är fallet.
- Nivån på *revision av insatser* har generellt höjts de senaste åren. Den stärkta styrningen från Sida Stockholm redan innan den nya insatshanteringsregeln beslutades 2012 har bidragit till att Sida i större utsträckning får mer ändamålsenliga revisionsrapporter än tidigare, vilket i sin tur bidrar till att Sida får bättre underlag att följa upp att medel används för rätt ändamål. Det får dock även till följd att det finns fler iakttagelser i rapporterna som Sida måste ta ställning till och hantera i insatsuppföljningen. Precis som tidigare år är Riksrevisionens uppfattning att handläggare generellt upplever revisionsfrågor som svåra och det är därför

viktigt att Sida fortlöpande håller utbildningar och tillhandahåller handläggarna tillräckligt stöd i dessa frågor.

Trots att Riksrevisionen ser en höjning av kvaliteten i revision av insatser finns det fortfarande brister inom detta område. Det förekommer att Sida inte godkänner val av revisor och uppdragsbeskrivning för revisionen eller att revisionen inte utförs i enlighet med uppdragsbeskrivningen, i vissa fall trots att Sida har haft löpande dialog med revisorn i fråga. Det händer också att revision inte utförs enligt avtal eller uppdragsbeskrivning och att detta inte uppmärksammas av handläggaren. För att komma till rätta med dessa frågor är det viktigt med fungerande rutiner för kvalitetssäkring som fångar upp avvikelserna.

- Ett annat område där Riksrevisionen ser stora förbättringar men där det fortfarande förekommer brister, är *dokumenterade ställningstaganden* av inkommen rapportering och revision. Sidas interna regler om när och hur ställningstaganden ska göras följs inte fullt ut i alla insatser. Ibland är det avsaknaden av ett dokumenterat ställningstagande som är anledningen till att Sida inte har uppmärksammat att revision inte har utförts enligt avtal. För just revision gäller att kontrollern ska kvalitetssäkra den bedömning som handläggaren gör av revisionsrapporten. Det är dock viktigt att det också finns rutiner som fångar upp när sådana bedömningar inte görs.
- Vad gäller utbetalning av medel noterar Riksrevisionen att Sida fortfarande har problem att uppfylla kraven i 11 § anslagsförordningen (2011:223) om att *utbetalning av bidrag* ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Det pågår dock ett utvecklingsarbete inom Sida för att komma till rätta med detta problem. Därtill har Riksrevisionen noterat att Sida i vissa insatser har relativt många krav som ska vara uppfyllda av samarbetsparten innan utbetalning av bidrag görs. Detta ställer ökade krav på handläggaren att följa upp mot samtliga krav innan utbetalningen godkänns, vilket inte alltid har gjorts i de insatser som Riksrevisionen har granskat.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommendera Sida att fortsätta utvecklingsarbetet med att höja kvaliteten i insatshandläggningen och säkerställa att handläggningen följer interna regler. I arbetet bör Riksrevisionens noteringar och bedömningar i punkterna ovan särskilt beaktas. Därtill kan Sida finna vägledning i Riksrevisionens detaljerade minnesanteckningar.²

² Se not 1.

2. Fristående garantier

Inom ramen för utvecklingssamarbetet lämnar Sida så kallade fristående garantier. Verksamheten styrs av förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier samt förordning (2011:3022) om utlåning och garantier. Garantierna ska lämnas mot riskavspeglande premier som motsvarar statens ekonomiska risk för garantin. Enligt regelverket ska Sida i första hand samverka med Exportkreditnämnden (EKN) för att bedöma vilken premie som ska gälla för varje garanti. Sida har till sitt förfogande en garantiram om 10 miljarder kronor. Vid utgången av 2013 var ramen utnyttjad med cirka 2,3 miljarder kronor. Knappt 1 miljard kronor av dessa avser garantier inom den tidigare verksamheten med garantier för u-krediter, där nya avtal inte ingås. Garantiverksamheten är i dag i en expansionsfas.

Sida rekommenderades 2012 att anpassa rutiner och fastställa krav på kontrollmoment för handläggning av fristående garantier.³ Vår bedömning var att Sidas insatshanteringsprocess bör vara utgångspunkt vid handläggning av fristående garantier, men att den måste anpassas utifrån de specifika förutsättningar och risker som finns i garantiverksamheten. Riksrevisionens granskning 2013 visar att Sida har påbörjat arbete i enlighet med dessa rekommendationer. Åtgärder är också planerade att genomföras under 2014. Årets granskning har dock aktualiserat ett antal nya frågeställningar som visar att det finns ytterligare svagheter i Sidas hantering av de fristående garantierna.

2.1 Säkerställande av regelefterlevnad och korrekt redovisning

Av Sidas instruktion framgår att Sida för att uppnå de biståndspolitiska målen särskilt ska skapa utrymme för flexibilitet och innovation i insatshanteringen. Av de årliga regleringsbrev framgår att Sida ska prioritera utveckling av samverkan med näringslivet och metoder för användning av innovativa bistånds- och finansieringsformer. Garantier är ett instrument som Sida använder för att uppfylla regeringens krav på innovation i biståndet. Medan de gamla garantierna för u-krediter var relativt standardiserade varierar uppläggen för de fristående garantierna. Därtill har Sida även möjlighet att subventionera hela eller delar av den riskavspeglande premien för en garanti, vilket då betraktas som en gåvodel i transaktionen. Eftersom uppläggen för de fristående garantierna inte är standardiserade har EKN i några fall bedömt att de inte kan bistå Sida i riskvärderingen av vissa garantier. Sida har då vänt sig till Riksgäldskontoret (RGK) i två fall⁴ och JP Morgan⁵ i ett fall, för värdering av garantierna.

³ Revisionsrapport *Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012* avsnitt 5, 2013-04-12, dnr 32-2012-0627.

⁴ Två volymgarantier, insats 54020126.

⁵ Innovative Finance for Health, insats 54020062.

Det är Riksrevisionens bedömning att ovanstående faktorer medför att det finns ökade krav på Sidas process för hantering av fristående garantier och kvalitetssäkringsmoment inom denna. Sida ska i enlighet med regeringens styrning fortsätta vara innovativa, men det behövs kontroller som säkerställer att Sida håller sig inom ramarna för vad förordningarna medger samt att garantierna redovisas på ett rättvisande sätt i redovisningen och därmed även i årsredovisningen. Nedan listas några exempel som visar att sådana rutiner inte har funnits eller fungerat fullt ut under 2013.

- Sida har beslutat om en garanti på 200 miljoner kronor till en Trust Fund (CAFEF) genom avtal med Världsbankens garantifunktion MIGA.⁶ Garantin ska användas för att tillsammans med kontantbidrag som Sida och andra givare lämnar till CAFEF mobilisera kapital för MIGA:s politiska riskförsäkringar. Garantin har inte riskvärderats av EKN eller RGK, vare sig inför tecknande av avtal eller inför årsredovisningen 2013. Den riskvärdering som finns är utförd våren 2013 av MIGA själv. Att Sida förlitar sig på en riskvärdering som är utförd av garantitagaren själv bedöms inte vara lämpligt. EKN har lämnat ett yttrande kring MIGA:s policyer, metoder och arbetssätt för risk- och prissättning av politiska risker, men har inte uttalat sig om riskerna i denna garanti specifikt. Enligt underlaget till beslut om insats framgår dock att en bedömning av MIGA:s antagande om risker i garantin ska göras inom ett år från avtalets undertecknande. Enligt uppgift ska RGK göra denna bedömning under 2014.

Riskvärderingen som MIGA har gjort finns dock inte i Sidas redovisning som förlustavsättning för garantin i balansräkningen. Det sker heller inga premieinbetalningar för denna garanti till Sida, förutom en administrativ avgift som MIGA betalar för Sidas administrativa kostnader för CAFEF.⁷ Sida har dock i ett avtal med MIGA angett att 5 miljoner dollar av ett bidrag på totalt 70 miljoner kronor som Sida har utbetalat till CAFEF under 2013 får användas till att täcka förväntade förluster inom garantin. Dessa 5 miljoner dollar motsvarar ungefär den riskvärdering som MIGA har gjort av garantin. Konsekvensen av Sidas hantering är att det saknas en riskavspeglande redovisning av garantin i Sidas årsredovisning, vilket ska finnas enligt förordning om finansiering av utvecklingslån och garantier.

- Sida har under 2013 ingått avtal om The Pledge Guarantee for Health om 161,9 miljoner kronor.⁸ Garantin ingår i Sidas redovisning av det totala engagemanget för fristående garantier i årsredovisningen, men det finns inte någon riskavsättning för garantin i balansräkningen eftersom Sida bedömer att avtalet ännu inte är effektivt. Sida är dock bunden till garantin under förutsättning att motparten uppfyller villkoren i avtalet. Det är Riksrevisionens bedömning att garantin hamnar mellan Sidas definitioner av *beslutad garanti* och *avtalad garanti* som finns i årsredovisningen. För avtalade garantier redovisas den förväntade

⁶ Insats 54020134.

⁷ Det kan noteras att det i EKN:s yttrande *Ang. EKN-samverkan avseende Sidas deltagande med s.k. Second-Loss Guarantee för (CAFEF)* står att Sida kommer att erhålla en riskavspeglande premie från MIGA.

⁸ Insats 54020121.

förlusten i balansräkningen som en avsättning, medan beslutade garantier enbart redovisas i tabell där det totala engagemanget för garantier framgår. Situationen för The Pledge Guarantee for Health liknar vad EKN kallar en bunden offert. Bundna offerter redovisas av EKN som en ansvarsförbindelse motsvarande hela garantibeloppet.

För garantin har Sida, trots att avtalet inte uppges vara effektivt, redovisat Sidas subvention av premien under 2013. Det innebär att Sida har avräknat anslag motsvarande subventionen av premien och redovisat ett lämnat bidrag med motsvarande belopp. Det är Riksrevisionens bedömning att det inte är korrekt att avräkna anslag och redovisa subvention av en premie innan avtalet har blivit effektivt och Sida har tagit upp den förväntade förlusten för garantin i balansräkningen. Konsekvensen blir bland annat att intäkt och kostnad för garantin inte redovisas på samma räkenskapsår.

- Det finns fyra stycken garantier som inte har riskvärderats av EKN per 2013-12-31.⁹ Detta framgår inte på ett tydligt sätt i årsredovisningen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att inför beslut om garanti och innan avtal ingås införa kontrollmoment som säkerställer att 1) den planerade garantin är i enlighet med de lagar och förordningar som Sida har att förhålla sig till samt 2) att garantin kommer att hanteras på ett korrekt sätt i Sidas redovisning. Dessa ställningstaganden bör dokumenteras. Ställningstagandena bör göras av Enheten för lån och garantier tillsammans med Enheten för redovisning och finans och eventuell juridisk kompetens.

Sida rekommenderas vidare att utreda och ta ställning till om garantiåtaganden under vissa förutsättningar bör redovisas som ansvarsförbindelser i årsredovisningen.

2.2 Subventioner av premier anslagsavräknas i början av garantitiden

Enligt 13 § förordning om utvecklingslån och garantier får Sida subventionera viss del av den riskavspeglande premien för garantin. När Sida subventionerar en premie avräknas anslaget som ska finansiera subventionen med ett belopp motsvarande hela subventionen över garantins löptid, och medel överförs till Sidas konto i RGK för garantireserven. Det innebär att kostnaden för subventionen redovisas det år garantin börjar gälla, oavsett hur lång löptiden för garantin är. Sida har i dag garantier som löper på upp till 20 år.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att kontakta Ekonomistyrningsverket (ESV) för bedömning av om kostnaden för subventionen bör redovisas mot anslag på det sätt som Sida gör i dag eller

⁹ Se not 3, 4 och 5.

om anslagsbelastningen bör fördelas över garantins löptid. Om anslagsavräkningen periodiseras över garantins löptid bör sannolikt avtalade framtida anslagssubventionerade premier redovisas som utestående ekonomiska åtaganden i redovisningen mot bemyndiganderamen.

2.3 Oklara principer för beräkning av administrativ avgift

Enligt 15 § förordning om utlåning och garantier ska en administrativ avgift tas ut för garantier. Avgiften ska täcka myndighetens administrationskostnader för garantierna och får disponeras av myndigheten. Sida särredovisar från och med 2013 intäkter och kostnader för administration av garantiverksamheten som en avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen. För tidigare ingångna garantiavtal utgör den administrativa avgiften 15 procent av den riskavspeglande premien enligt EKN:s rutiner. För nya garantier 2013 har dock andra principer använts. Riksrevisionens granskning visar att Sida inte har fastställt principer för hur administrativa avgifter ska beräknas och att den administrativa avgiftens andel av den riskavspeglande premien varierar mellan garantier. För en garanti utgör den administrativa avgiften 62 procent av den riskavspeglande premien.¹⁰ Det blir konsekvensen av att Sida i detta fall har valt att subventionera hela den riskavspeglande premien på 5,2 miljoner kronor samtidigt som garantitagaren gör en betalning på 3,2 miljoner kronor till Sida. Frågan om administrativ avgift för garantier håller dock på att utredas av Sida i det utvecklingsarbete som pågår.

Rekommendation

Sida rekommenderas att utarbeta och besluta om principer för hur administrativa avgifter ska tas ut i garantiverksamheten.

2.4 Avtal bör anpassas efter Sidas krav

Sida har inte någon avtalsmall för garantiinsatser. I stället används ofta samarbetspartens avtalsmallar. Detta ökar risken för att Sidas behov och krav inte återspeglas i avtalen. Till exempel saknas korruptionsklausuler i flera avtal; något som normalt ingår i Sidas avtalsmallar för gåvobistånd. Vi har även noterat att det saknas klausuler i avtal som säkerställer att risker som Sida har identifierat följs upp. För en garanti framgår av beredningsdokumenten att Sidas jurister har rekommenderat att det bör tas fram en gemensam mall för samarbetet med USAID.

Rekommendation

Sida rekommenderas att tillse att garantiavtal som ingås uppfyller Sidas egna krav och behov för uppföljning, detta för att säkerställa god intern styrning och kontroll i garantiinsatser. Sida rekommenderas vidare att ta ställning till om det finns behov av att upprätta avtalsmallar för garantiinsatser.

¹⁰ The Pledge Guarantee for Health, insats 54020121.

2.5 Behov av affärsjuridisk kompetens

I granskningen har Sida framfört att det finns behov av affärsjuridisk kompetens i arbetet med garantiavtalen som inte alltid har kunnat tillgodoses med de resurser Sida har haft tillgängliga. Inriktningen mot innovativa garantilösningar och samarbeten med olika motparter innebär olikartade och mer komplexa avtal. Det är viktigt att Sida kvalitetssäkrar avtalsformuleringar innan avtal ingås och gör en bedömning av att Sida inte ingår åtaganden som innebär alltför stora risker för staten.

Rekommendation

Sida rekommenderas att säkerställa att behovet av affärsjuridisk kompetens i arbetet med garantiavtalen tillgodoses när så är nödvändigt, antingen genom interna resurser eller genom externt stöd.

2.6 Fortsatt arbete krävs med riskbedömning och uppföljning

I Sidas nya insatshanteringsprocess ingår ett antal fördefinierade risker som ska bedömas i beredningen av insatser. Därtill finns möjlighet att lägga till specifika risker för enskilda insatser. De fördefinierade riskerna är obligatoriska att ta ställning till och är samma för såväl gåvobistånd som för garantier. Eftersom riskerna ser delvis annorlunda ut för garantier är det Riksrevisionens bedömning att det alltid bör vara relevant att lägga till insatsspecifika risker i riskanalysen för garantier. Vi har noterat att det finns goda exempel där detta har gjorts¹¹, men vi kan även konstatera att det finns flera fall där förbättringar kan göras. Exempelvis förekommer det att insatsspecifika risker omnämns i löpande text i beredningsdokumenten men att dessa sedan inte tas upp i riskanalysen. Det får konsekvensen att riskerna inte värderas och åtgärder inte anges för riskerna samt att de inte ingår i den årliga uppföljning av risker som är ett obligatoriskt moment i insatshanteringsprocessen.

I revisionsrapporten från 2012 rekommenderade vi Sida att tydliggöra vilka dokument som ska ligga till grund för premieberäkning och löpande värdering av garantiinsatser och som bör levereras till EKN i samband med bokslut. Sida har inte tagit fram någon sådan rutin under 2013.

Rekommendation

Sida bör fortsätta arbetet med att utforma processen för garantier så att relevanta garantispecifika risker beaktas i beredning och uppföljning av garantiinsatserna. Sida bör ta ställning till om det finns specifika risker som bör vara obligatoriska att bedöma för garantiinsatser.

¹¹ Exempelvis volymgarantin med Gates Foundation, insats 54020126.

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

Sida rekommenderas återigen att dokumentera vilka underlag som ska ingå vid premieberäkning och löpande värdering och uppföljning av garantiinsatser. Sådana rutiner bör finnas oavsett vem som värderar garantierna åt Sida.

3. Handläggning av bistånd genom multilaterala organisationer kan fortsatt stärkas

En stor del av Sidas bistånd kanaliseras via multilaterala organisationer. I revisionsrapporter från 2011 och 2012 har Riksrevisionen påtalat att det finns områden som behöver stärkas när Sida lämnar bistånd via sådana organisationer.¹² Bland annat har Sida rekommenderats att motivera val av genomförandekanal tydligare genom att analysera för- och nackdelar med en multilateral samarbetspart, att utveckla Sidagemensamma bedömningar av organisationerna som kan användas av handläggare i beredningen av insatser samt att tydliggöra de så kallade fokalpunkternas ansvar. Årets granskning visar att åtgärder håller på att vidtas, men att det fortfarande kvarstår arbete. Till exempel har Sida gjort anpassningar i stödtexterna för multilaterala insatser i det nya insatshanteringsystemet och påbörjat utvecklingen av ett så kallat partsregister där bedömningar av multilaterala organisationer ska samlas. Detta arbete har dock haft begränsad påverkan på handläggningen av insatser 2013. Vad gäller fokalpunkternas ansvar har det inte tydliggjorts under 2013.¹³

En följd av påtryckningar från bland annat Sverige är att flera FN-organisationer har börjat publicera internrevisionsrapporter på sina hemsidor. Det möjliggör för Sida att göra mer välgrundade bedömningar av organisationernas kapacitet och eventuella brister. Tidigare har insynen i FN-organen varit svag och Sida har endast kunnat ta del av denna typ av rapporter på FN:s huvudkontor. Årets granskning visar dock att alla handläggare inte är medvetna om att rapporterna finns tillgängliga och att Sida inte heller har bestämt hur rapporterna ska hanteras internt inom Sida, även om Sida i november 2013 införde nya hjälptexter i insatshanterings-systemet med referens till rapporternas existens. Riksrevisionen bedömer att en gemensam rutin för Sida att tillgodogöra sig och sprida informationen i rapporterna torde vara mer effektiv än att varje handläggare själv ska ta del av rapporterna.

En ytterligare iakttagelse från årets granskning är att det finns ett flertal olika avtalskonstruktioner mellan Sida och multilaterala organisationer, även när det är samma multilaterala organisation

¹² Revisionsrapport *Interns styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011* avsnitt 6, 2012-02-13, dnr 32-2011-0627 samt Revisionsrapport *Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012* avsnitt 6, 2013-04-12, dnr 32-2012-0627.

¹³ Enligt uppgift till Riksrevisionen i april 2014 har sådant förtydligande gjorts i januari 2014. Detta har dock inte ingått i Riksrevisionens granskning.

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

som är motpart. Detta gäller till exempel UNICEF.¹⁴ Riksrevisionens bedömning är att detta inte behöver innebära problem, men att det ställer ökade krav på avtalssamordning och kvalitetssäkring av avtal centralt inom Sida.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta och slutföra det förbättringsarbete som har påbörjats med anledning av rekommendationer i revisionsrapporter 2011 och 2012.

Därtill rekommenderas Sida att utveckla rutinen för hur Sida ska tillgodogöra sig internrevisionsrapporter från FN-organ och hur handläggare ska använda denna information i beredningen och uppföljningen av enskilda insatser, så att hanteringen inom Sida blir så effektiv som möjligt.

Slutligen rekommenderas Sida att vara uppmärksam på de olika avtalskonstruktioner som förekommer i det multilaterala samarbetet och ta ställning till om det finns behov av att ensa dessa ytterligare, eller om kvalitetssäkringen av avtalen behöver förstärkas.

4. Det finns fortfarande flera brister i Sidas rutiner för inköp och upphandlingar av tjänster

Riksrevisionen har i flera år påtalat att det finns brister i Sidas rutiner för inköp och upphandling av tjänster – senast i revisionsrapport från 2012.¹⁵ Bristerna har inneburit att Sida har haft svårt att visa att vissa inköp har gjorts i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Trots det arbete som genomfördes under 2012 och som utmynnade i en ny process för inköp och upphandling på Sida kan vi konstatera att brister kvarstår 2013.

Riksrevisionen bedömer att upphandlingar som sköts av upphandlingsenheten i allt väsentligt utförs i enlighet med LOU. När det gäller inköp som stöd- och kärnverksamheten gör utan att upphandlingsenheten involveras finns det dock brister i såväl den interna styrningen och kontrollen som i regelefterlevnaden. Bland annat noterar vi att det finns svagheter i hur Sida arkiverar dokument eftersom mycket av det efterfrågade materialet inte har återfunnits, eller det har tagit lång tid att ta fram det. Därtill kan konstateras att det inte finns kontroll och uppföljning av att gjorda inköp håller sig inom upphandlade och avropade kontraktsvärden. Det sistnämnda gäller oavsett om upphandlingsenheten har varit involverade i grundupphandlingen eller inte.

Riksrevisionen har granskat inköp från sju leverantörer som har finansierats med Sidas förvaltningsanslag och inköp från nio leverantörer som har finansierats med biståndsanslaget.

¹⁴ Se till exempel iakttagelse rörande insats 52040433 i *Iakttagelser från granskning av enheten för humanitärt bistånd* 2014-03-24, dnr 32-2013-0507, där jämförelse görs med insats 21500193.

¹⁵ Revisionsrapport *Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012* avsnitt 8, 2013-04-12, dnr 32-2012-0627.

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

Inköpen ligger inom intervallet 0,4–7,6 miljoner kronor. Nedan sammanfattas de brister som har noterats.

- Direktupphandling över direktupphandlingsgränsen har påträffats i ett inköp.
- För två inköp överstiger fakturerade belopp de ursprungliga kontraktsvärdena och otillåtna förlängningar har gjorts, vilket medför att även dessa inköp är direktupphandlingar över direktupphandlingsgränsen.
- För samtliga inköp som har finansierats med förvaltningsanslaget har Sida inte kunnat presentera underlag som visar att upphandling och/eller avrop på ramavtal har skett i enlighet med LOU. Riksrevisionens bedömning är att dessa inköp borde ha upphandlats eller avropats, varför det borde finnas dokumentation av inköpen.
- För fem inköp som har finansierats med biståndsanslaget saknas motsvarande underlag som i punkten ovan. I dessa fall har vi inte information för att bedöma om upphandling eller avrop borde ha gjorts, men bedömningen är ändå att det borde finnas dokumentation som visar hur Sida har resonerat inför dessa inköp. Något sådant material har inte presenterats för oss.

Riksrevisionen har även granskat två upphandlingar inom ramen för de biståndsgranskningar som har gjorts under 2013. Sida har i dessa fall köpt in konsulttjänster till större belopp i två olika insatser.¹⁶ Riksrevisionens bedömning är att förberedelsearbetet för denna typ av upphandlingar är viktigt för att Sida ska få en så effektiv upphandling som möjligt. Det innebär att kostnadskalkyler bör tas fram och att Sida bör överväga antalet skall-krav samt om det finns behov av att dela upp inköpet i flera olika upphandlingar. För en av de granskade upphandlingarna saknas kostnadskalkyl. För den andra upphandlingen finns en kostnadsuppskattning, men det saknas dokumenterat underlag för hur beräkningen har gjorts. I detta fall visade det sig att bara ett av anbuderna som inkom uppfyllde samtliga skall-krav och därför vann upphandlingen. Anbudet översteg dock kostnadsuppskattningen med cirka 70 procent.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar återigen Sida att vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i inköp och upphandlingar. En viktig åtgärd är att systematiskt följa upp gjorda inköp för att säkerställa regelefterlevnad och att inköpen håller sig inom avtalade belopp. Sida behöver särskilt se över rutinerna för uppföljning av inköp som görs där upphandlingsenheten inte är involverad.

Inför stora eller komplicerade upphandlingar bör Sida upprätta dokumenterade överväganden av hur upphandlingen bör läggas upp för att den ska bli så effektiv som möjligt. Kalkyl över beräknade

¹⁶ Innovation Against Poverty, insats 54060007, upphandling på 25 mnkr samt tilläggsbeställningar på drygt 12 mnkr och Reality Check, insats 51000081, upphandling på 11 mnkr.

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

kostnader bör tas fram. Om endast ett fåtal anbud inkommer eller uppfyller Sidas skall-krav bör Sida överväga hur detta påverkar pris och kvalitet på den levererade tjänsten. Om inkomna anbud inte är tillräckligt bra bör Sida ta ställning till om upphandlingen bör göras om. Sådana analyser bedöms vara särskilt viktiga när kostnaden i anbuden kraftigt överstiger kalkylen.

Sida rekommenderas vidare att se över riktlinjer och rutiner för dokumentation och arkivering av handlingar kring inköp i syfte att komma till rätta med problemet att dokument inte går att återfinna på ett enkelt sätt. Att dokumenten finns tillgängliga är viktigt för att Sida själv ska kunna göra uppföljning av regelefterlevnad och intern styrning och kontroll.

5. Hantering och redovisning av bidragsutbetalningar och framtida ekonomiska åtaganden för Regeringskansliets räkning

Sedan 2011 disponerar Sida anslagsposter på anslag 7:1:1 Biståndsverksamhet och anslag 7:2:1 Reformsamarbete i Östeuropa för vilka Regeringskansliet (RK) beslutar om bidrag. I Sidas instruktion framgår av 3 § 9 p. att Sida för RK:s räkning ska utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid bidragshantering samt praktiskt hantera utbetalningar och återkrav. Eftersom Sida har dispositionsrätt till anslagsposterna redovisas utfall i Sidas anslagsredovisning och utbetalda bidrag redovisas i Sidas resultaträkning. Till anslagsposterna finns beställningsbemyndiganden, vilket medför att Sida i årsredovisningen även redovisar framtida ekonomiska åtaganden som har ingåtts av RK.

År 2013 uppgick de lämnade bidragen för RK:s räkning till 11 miljarder kronor. De bidrag som Sida själv beslutar om uppgick till 18 miljarder kronor. RK:s bidrag utgör således en stor del av Sidas totala transfereringar. De utestående ekonomiska åtagandena som Sida redovisar för RK:s räkning uppgick vid utgången av 2013 till 28 miljarder kronor. Sidas egna utestående åtaganden uppgick till 17 miljarder kronor. RK:s utestående åtaganden utgör därmed större delen av de åtaganden som Sida redovisar i sin bemyndiganderedovisning.

Det faktum att Sida ska redovisa utfall av lämnade bidrag och ekonomiska åtaganden i sin redovisning för vilka de själva inte fattar beslut innebär att det finns en bruten ansvarskedja för dessa medel; Sida har redovisningsansvaret och RK har förvaltningsansvaret. Riksrevisionens bedömning är att den brutna ansvarskedjan ökar risken för fel och bristande kontroll av att medlen används till avsedda ändamål. Sidas ansvar begränsas till administrativa kontroller och att verkställa utbetalningar. Det är även Riksrevisionens bedömning att det finns oklarheter kring hur eventuella anslags- eller bemyndigandeöverskridanden ska hanteras. Sådana överskridanden ska redovisas i Sidas årsredovisning trots att Sida inte ansvarar för dem. En annan oklarhet rör ekonomiska åtaganden som ingås av RK i utländsk valuta. Sida redovisar dessa i årsredovisningen till

balansdagens kurs eftersom det är Sidas redovisningsprincip. När RK bevakar bemyndiganderamarna löpande under året görs dock detta med andra valutakurser som grund.

Under 2013 har Sida för första gången sedan de övertog dispositionsrätten för anslagsposterna tagit emot beslut och övriga underlag för framtida ekonomiska åtaganden från RK för att själv kunna upprätta bemyndiganderedovisningen för de anslagsposter som RK har beslutanderätten för. Tidigare år har RK upprättat bemyndiganderedovisningen och lämnat över den för införande i Sidas årsredovisning. Riksrevisionens granskning visar att den upprättade bemyndiganderedovisningen för RK:s räkning är i allt väsentligt rättvisande. Några förbättringsområden har dock identifierats.

- Sida får regerings- eller RK-beslut som styrker de utestående ekonomiska åtagandena. I flera fall finns det dock även internationella överenskommelser i vilka Sveriges åtaganden framgår. Det är Riksrevisionens bedömning att Sida även bör ta del av dessa överenskommelser för att säkerställa att de har tillräcklig information för att kunna bedöma att de utestående åtagandena är korrekt beräknade.
- Sida fick underlagen från RK i december 2013. Sida har därför inte hunnit upprätta dokumenterade rutiner för hanteringen av UD:s utestående åtaganden. Det är Riksrevisionens bedömning att dokumenterade rutiner bör finnas.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att upprätta dokumenterade rutiner för hanteringen av RK:s utestående ekonomiska åtaganden, både för moment som utförs löpande under året och för moment som utförs i årsredovisningsarbetet. Rutinerna bör inkludera kontroller som Sida utför för att säkerställa att åtagandena redovisas korrekt och fullständigt.

Sida rekommenderas vidare att ta ställning till vilka underlag som Sida bör ta in från RK för att kunna säkerställa att de utestående åtagandena är rättvisande. Det är Riksrevisionens uppfattning att även överenskommelser och avtal bör ingå i sådant underlag, inte enbart beslut.

6. Redovisade resultat jämförs inte med mål eller tidigare år

Enligt 3 kap 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av instruktion och regleringsbrev. Föreskrifterna till paragrafen anger vidare att resultat ska jämföras med motsvarande information från minst de två föregående åren. ESV:s handledning för resultatredovisning (2012:42) anger att myndigheten bör redovisa mot mål som operationaliserats utifrån de av regeringen angivna verksamhetsmålen. För att bryta ned regelverket och konkretisera resultaten har Sida valt att redovisa ett urval av uppnådda resultat i några biståndsinsatser för respektive samarbetsstrategi. De resultat som lyfts fram i resultatredovisningen relateras dock

DNR: 32-2013-0507

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2014-05-08

sällan till hur motsvarande resultat såg ut tidigare år. Riksrevisionen kan även notera att resultaten inte ofta ställs i relation till uppsatta mål eller planerade insatser. Vissa insatser som redovisas är nystartade eller har inte årligen återkommande verksamheter. I flertalet insatser bör det dock gå att relatera resultaten mot vad den genomförande organisationen från början hade planerat att genomföra. Riksrevisionens bedömning är att Sidas resultatredovisning skulle förbättras vad gäller läsvänlighet om Sida i större utsträckning redovisade resultat i relation till tidigare år och mål i insatserna. Detta skulle även underlätta för läsaren att värdera de resultat som Sida presenterar.

Rekommendation

Sida rekommenderas att utveckla redovisningen av uppnådda resultat genom att relatera dessa till mål och jämföra dem mot tidigare års resultat där så är möjligt.

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

Stefan Andersson

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

Regeringen

Utrikesdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN